Gheorghe Filip Mihaela Onofrei

SISTEME ADMINISTRATIVE COMPARATE

Sedcom Libris

Scanned with OKEN Scanner

GHEORGHE FILIP
MIHAELA ONOFREI

SISTEME ADMINISTRATIVE COMPARATE

Scanned with OKEN Scanner

GHEORGHE FILIP
MIHAELA ONOFREI

SISTEME ADMINISTRATIVE COMPARATE

Această carte a fost realizată în cadrul proiectului B-PA-9920-99-7441, finanţat de Fundaţia pentru o Societate Deschisă, Bucureşti

Sedcom Libris
Iaşi, 2000

Scanned with OKEN Scanner

CUPRINS

PREFAȚĂ..... 8

CAP.1. SISTEMUL ADMINISTRATIV ŞI MEDIUL SOCIAL..... 10
1.1. Conceptul de sistem administrativ public şi componentele sale..... 10
1.2. Integrarea sistemului administrativ în mediul social..... 13
1.3. Interrelațiile sistemului administrativ cu sistemul politic..... 17

CAP. 2. FACTORI DETERMINANȚI ŞI PRINCIPII DE ORGANIZARE ŞI FUNCȚIONARE ALE SISTEMELOR ADMINISTRATIVE 21
2.1. Factorii care influențează organizarea şi funcționarea sistemelor administrative..... 21
2.1.1. Factori endogeni..... 21
2.1.2. Factori exogeni..... 26
2.2. Principii de organizare şi funcționare ale sistemelor administrative..... 29
2.2.1. Omogenitate sau eterogenitate..... 29
2.2.2. Ierarhie sau participare..... 34
2.2.3. Unitate sau pluralism..... 36

CAP.3. SISTEME ADMINISTRATIVE PUBLICE ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ..... 41
3.1. Instituții administrative ale Uniunii Europene..... 41
3.2. Structuri administrative publice centrale în țări ale Uniunii Europene..... 46
3.2.1. Cadrul general privind structurarea şi funcționarea Guvernului..... 46
3.2.2. Investitura guvernului în țări cu regim parlamentar..... 51

Scanned with OKEN Scanner

3.2.3. Investitura guvernului în țări cu monarhie constituțională..... 56

3.2.4. Investitura guvernului în țări cu regim semi-prezidențial (Franța, Portugalia)..... 57

3.2.5. Repere ale structurării și funcționării ministerelor în țări ale Uniunii Europene..... 58

3.3. Structuri administrative publice locale în țări ale Uniunii Europene..... 67

3.3.1. Premise generale..... 67

3.3.2. Structuri administrative publice în state federale..... 68

3.3.3. Structuri administrative locale în state unitare..... 79

CAP.4. COORDONATE ALE SISTEMULUI ADMINISTRATIV AL S.U.A..... 88

4.1. Cadrul evolutiv și structura administrativă publică federală..... 88

4.2. Principiul separației puterilor și structurile administrative federale..... 95

4.2.1. Premise generale..... 95

4.2.2. Puterea legislativă. Congresul..... 97

4.2.3. Puterea executivă. Președintele..... 99

4.2.4. Puterea judecătorească. Curtea Supremă..... 101

4.3. Structuri administrative publice locale..... 106

4.3.1. Trăsăturile administrației publice locale..... 106

4.3.2. Cadrul statutar și sistemele administrative ale orașelor..... 107

4.3.3. Structuri administrative ale statelor federate..... 114

4.4. Funcționarii publici în sistemul administrativ contemporan..... 119

4.4.1. Formarea corpului de înalți funcționari publici..... 119

4.4.2. Rolul modelelor/mentorilor în formarea funcționarilor publici..... 126

4.4.3. Plata în funcție de performanță/calitate..... 133

4.4.4. Protecția angajaților din administrația publică federală..... 137

CAP.5. STRUCTURILE ADMINISTRATIVE, FURNIZOARE DE SERVICII SAU UTILITĂȚI PUBLICE, SUB IMPACTUL UNOR CONSTRÂNGERI ECONOMICE..... 146

5.1. Oferta de servicii sau utilități publice sub impactul constrângerii bugetare..... 146

Scanned with OKEN Scanner

5.2. Interrelaţiile dintre structurile administrative publice şi alocaţiile bugetare federale în S.U.A..... 155
5.3. Corporaţiile publice furnizoare de utilităţi sociale în S.U.A..... 168
5.4. Randamentul serviciilor oferite de entităţile publice..... 175

CAP. 6. REPERE ALE MODERNIZĂRII SISTEMELOR ADMINISTRATIVE ÎN UNELE ŢĂRI 194
6.1. Principiile modernizării administraţiei publice în Franţa şi eficienţa lor... 195
6.2. Reforma "Next steps" ("paşii următori") în administraţia publică britanică. 196
6.3. Modernizarea administraţiei publice în Australia..... 198
BIBLIOGRAFIE..... 201

Scanned with OKEN Scanner

PREFAȚĂ

Activitățile specifice administrației publice au devenit, în societatea democratică modernă, domeniul unor preocupări de larg interes, atât în planul abordărilor conceptuale, cât şi, mai ales în cel al modalităților practice, concrete, de înfăptuire a atribuțiunilor aferente diferitelor structuri ce alcătuiesc sistemele administrative publice. Menite să asigure cadrul organizatoric - funcțional al colectivităților umane organizate în forme de tip statal, sistemele administrative ale acestora se dovedesc a avea un impact major asupra întregii vieți social-economice, uneori, chiar determinant pentru progresul şi prosperitatea acestor colectivități.

Aşadar, crearea şi funcționarea cu un randament cât mai ridicat a sistemelor administrative publice, mereu perfectibile, se revelă a fi una dintre premisele indispensabile propăşirii entităților politico-administrative, respectiv a fiecărui stat. În consecință, cunoaşterea concepțiilor ce stau la baza construcției şi funcționării diferitelor sisteme administrative promovate într-o țară sau alta, într-un anumit context social-economic, a performanțelor acestora şi a mutațiilor survenite în structurile lor funcționale, ca proces evolutiv, apare a fi un imperativ, cu deosebire în țările angajate pe calea tranziției către un stat de drept, profund democratic.

Lucrarea de față şi-a propus o abordare a administrației publice pornind de la elementele definitorii ale unui sistem administrativ, investigând din perspectiva organizării şi funcționării unora dintre cele mai reprezentative sisteme existente in lume, la acest sfârşit de mileniu doi, cu accent pe principalele instituții sau structuri funcționale, care caracterizează sistemele respective. În această optică, prima parte a lucrării vizează integrarea obiectivă a sistemului administrativ în mediul social (inclusiv cel politic şi cel economic), factorii care influențează şi principiile de organizare şi funcționare ale unui asemenea sistem. Ea focalizează, însă, componentele fundamentale ale sistemelor administrative şi modul de funcționare a acestora în țări ale Uniunii Europene şi în Statele Unite ale Americii, atât la nivelul autorităților centrale

Scanned with OKEN Scanner

(federale), cât şi la cel al entităţilor administrativ-teritoriale. În context, se realizează şi o privire asupra funcţionării structurilor administrative ca furnizoare de servicii sau utilităţi publice sub impactul unor constrângeri economice, ca şi sintetizarea câtorva repere ale modernizării acestor structuri în anumite ţări.

Tratarea problematicii abordate a fost concepută de o manieră care să răspundă anumitor cerinţe de ordin didactic, dar şi unora de cercetare şi informare asupra specificităţii fenomenelor din domeniul administraţiei publice, cu efectele benefice sau malefice însoţitoare ale unui sistem sau altul.

Prin urmare, cartea se adresează, în primul rând, studenţilor şi, în general, persoanelor care studiază în specializarea administraţie publică, ca şi lucrătorilor din entităţile administrative publice, indiferent de nivelul ierarhic şi competenţele decizionale sau atribuţiunile de execuţie, cu care sunt investiţi.

Fără a avea pretenţia unei tratări exhaustive, autorii nutresc speranţa că prin conţinutul de idei şi informaţiile vehiculate, cartea poate fi folositoare tuturor celor interesaţi de această problematică, fie şi numai prin prisma contactului cu diferitele instituţii publice, ce face parte din cotidian şi ne marchează existenţa.

Exprimăm mulţumiri celor care ne-au sprijinit în apariţia acestei lucrări şi asigurăm cititorii că vom fi receptivi la eventualele observaţii sau sugestii, în perspectiva unei ediţii îmbunătăţite.

Autorii,

Scanned with OKEN Scanner

CAP.1. SISTEMUL ADMINISTRATIV ŞI MEDIUL SOCIAL

1.1. Conceptul de sistem administrativ public şi componentele sale

Abordată într-o viziune sistemică, activitatea specifică administraţiei publice se desfăşoară prin intermediul unei multitudini de forme instituţionale ce constituie un angrenaj instituţional, ale cărui principii de organizare variază în funcţie de problemele puse, de presiunile exterioare şi de preocupările proprii, dar care presupune şi integrarea sa în mediul social, politic şi economic existent cu multiple diferenţieri în spaţiu şi timp.

Aşadar, într-o accepţiune generalizatoare, sistemul administrativ al unui stat sau uniuni de state poate fi definit ca un ansamblu coerent de structuri, instituţii şi reglementări interdependente prin care se înfăptuieşte activitatea de administraţie publică, ca proces real.

În sensul teoriei sistemelor, sistemul administrativ apare ca un subsistem al mediului social, ce reprezintă, în acelaşi sens, un sistem integrator, de mare complexitate.

Prin urmare, sistemul administrativ trebuie conceput ca parte integrantă a sistemului social, aflată în interacţiune permanentă şi reciprocă cu celelalte componente ale acestuia. Astfel, pe de o parte, interesează modul cum mediul social furnizează administraţiei publice impulsurile şi susţinerea necesare îndeplinirii misiunilor acesteia. Pe de altă parte, se are în vedere faptul că sistemul administrativ este în măsură să-şi formeze propriile capacităţi şi să-şi cuantifice nevoile, influenţând la rândul său asupra evoluţiei mediului social.

La rândul său, sintagma mediu al sistemului administrativ (ecosistem) semnifică "un ansamblu de elemente susceptibile de a exercita o influenţă asupra funcţionării sistemului sau care sunt influenţate la rândul lor, de către acesta".[1]

[1] Chevalier, J., Loschak – Introduction à la science administrative; Memento Dalloz; Paris; 1974; p.58

Scanned with OKEN Scanner

Structurarea şi funcţionarea sistemului administrativ sunt condiţionate deci, în mod obiectiv, de alte elemente de structură ale societăţii globale, legate între ele printr-o serie de interacţiuni; el comunică cu acest mediu prin informaţii reciproce şi prin procesul întrebare-răspuns. În acest proces, întrebările acced către sistemul administrativ printr-o reţea de comunicaţii şi sunt complementare, atât între ele, cât şi cu cele care emană din interiorul sistemului administrativ însuşi. La rândul lor, răspunsurile pe care le dă sistemul administrativ iau forma deciziilor şi acţiunilor concrete cu impact asupra evoluţiei societăţii.

Procesul de schimb şi comunicare dintre sistemul administrativ şi mediul exterior creează două situaţii, şi anume:

- pe de o parte, sistemul poate fi deschis asupra mediului, prin schimbul unui ansamblu diversificat de informaţii, dar în acelaşi timp, sistemul administrativ tinde să-şi creeze propriul determinism intern, limitându-şi densitatea comunicaţiilor cu exteriorul;
- pe de altă parte, acest sistem se poate plasa într-o situaţie de dependenţă sau să încerce să-şi controleze şi să domine mediul, creând un centru autonom de putere şi propriile valori.

În ipostaza de sistem distinct, dispunând de competenţe proprii, administraţia publică se consolidează pe baza unor mecanisme directe sau indirecte, care stabilesc gradul său de autonomie, în raport cu sistemul, celelalte subsisteme şi chiar cu mediul social, politic. În atari condiţii sistemul administrativ public tinde să se distanţeze de sistemul politic şi să devină un sistem distinct care să aibă propria legitimitate, deşi rămâne sub influenţa politicului.

Prin prisma manifestării şi întăririi autonomiei, sistemul administrativ îşi constituie bazele proprii de existenţă şi funcţionare cu următoarele componente: 1.birocraţie, 2.tehnocraţie, 3.tehno-birocraţie.

1) *Birocraţia* se poate defini ca "sistemul în care preponderenţa în direcţia realizării afacerilor publice, aparţine serviciilor administrative, adică birourilor".[2] Birocraţia presupune ca administraţia să înregistreze următoarele mutaţii:

[2] Chevalier, J., Loschak, D. – op. cit.; p.64

Scanned with OKEN Scanner

a) - să se transforme într-o lume îngrădită, capabilă să reziste impulsurilor exterioare. Ea devine astfel independentă de corpul electoral şi de guvernanţi care nu mai exercită asupra sa o influenţă directă. În această optică, Statutul funcţionarului public, din democraţiile europene, maximizează securitatea profesională şi garantează autonomia acestuia, iar administraţia se constituie ca o categorie socială, o corporaţie care are interese proprii.

b) - tinde să devină un centru de putere, în măsură să dobândească forţă politică şi capacitate de decizie.

Puterea birocratică a fost considerată, uneori, inevitabilă şi binefăcătoare. În acest sens, potrivit lui Max Weber, apariţia statelor moderne a fost legată de constituirea unui corp de lucrători intelectuali, specializaţi, dotaţi cu independenţă şi stabilitate. La rândul său, A. Mathiot consideră că birocraţia are avantaje apreciabile, deoarece funcţionarii publici, recrutaţi în funcţie de talentul lor, menţin continuitatea statului şi a serviciilor publice.

În alte opinii (A. Touraine), se consideră că birocraţia este incompatibilă cu principiile democraţiei, deoarece afacerile publice sunt încredinţate unor funcţionari neimplicaţi politic. Chiar dacă activitatea administraţiei rămâne funcţională în raport cu natura şi regulile sale, ea înregistrează disfuncţionalităţi din punct de vedere al intenţiilor şi semnificaţiilor sociale.

2) *Tehnocraţia* se defineşte ca "sistemul în care preponderenţa în direcţia realizării afacerilor publice, aparţine tehnicienilor".[3] Aceste persoane iau anumite decizii în funcţie de considerentele de eficacitate tehnică, fără a face referiri la exigenţele politice. Spre deosebire de agenţii dintr-o organizaţie birocratică, tehnocraţii nu se mulţumesc numai să aplice regulile, ci au facultatea de a crea, de a impune noutăţile.

Implantarea tehnocraţilor generează iluzia realizării controlului politic de către administraţie, Max Weber semnala deja o ascensiune publică irezistibilă a tehnicienilor, care pe de o parte reduce rolul şi puterea politicului, iar pe de altă parte, generează fenomenul de confuzie între omul politic şi expert.

[3] Chevalier, J., Loschak, D. – op. cit.; p.65

Scanned with OKEN Scanner

Preponderența tehnicienilor în cadrul sistemului politic este consecința unui fenomen general al societății industriale, dominată de tehnocrați. Complexitatea problemelor de rezolvat a dus la apariția unei noi pături sociale formată din ingineri, savanți, manageri, la o "castă a tehnologilor". Pe aceasta J. K. Galbraith o numește "tehnostructură" și este formată din specialiști care dețin fiecare câte o parte din informațiile necesare întregului ansamblu ce va deține puterea. În opinia lui Maurice Duverger, această evoluție va conduce la o osmoză treptată între tehnicienii privați și cei publici, care au aceeași origine și apără aceleași interese.

Pe de altă parte, influența tehnocraților asupra afacerilor publice este contestată; în absența omogenității sociale și a unei doctrine proprii, specialiștii nu vor putea constitui un grup dominant în cadrul sistemului politic. În măsura în care tehnocrația compromite jocul politic și secretul de stat, ea devine incompatibilă cu principiile democrației.

3) *Tehno-birocrația* este o alianță între virtuțiile de organizare și competențele de ordin tehnic. Cele două noțiuni nu se suprapun; puterea birourilor nu se sprijină întotdeauna pe specializare și calificare tehnică. Invers, câmpul tehnocrației îl depășește pe cel birocratic, în măsura în care fenomene analoage se produc în afara cadrului administrativ.

Tehnocrația poate să aducă birocrației, forță și prestigiu și să o pună în valoare prin imprimarea unui caracter dinamic. La rândul său, birocrația constituie un punct de sprijin pentru tehnocrație. Tehnicienii care se bazează pe aparatul birocratic devin mult mai capabili și mai competenți.

În concluzie, tehno-birocrația reprezintă un model rațional de organizare a sistemului administrativ public, capabil să atingă un înalt grad de eficiență, fiind bazat pe cunoștințe tehnice.

1.2. Integrarea sistemului administrativ în mediul social

Sistemul administrativ se află în relații de intercondiționare cu mediul sau sistemul social de care este determinat și asupra căruia acționează. În accepțiune de mediu, sistemul social este format din mai multe elemente

Scanned with OKEN Scanner

distincte aşezate într-o structură ierarhizată, dar aflate în interacţiune. În această accepţiune, componentele sistemului social sunt, conform opiniei lui J.W.Lapierre, următoarele:[4]

- sistemul politic, compus din instituţiile şi organizaţiile politice;
- sistemul biosocial. Acesta cuprinde ansamblul proceselor sociale care în grupările umane, asigură condiţiile necesare creşterii demografice;
- sistemul ecologic, care cuprinde relaţiile populaţiei cu spaţiul pe care îl amenajează şi pe care trăieşte;
- sistemul economic, care se referă la modul de organizare a activităţilor de producţie şi de schimburi de bunuri şi servicii;
- sistemul cultural, definit prin ansamblul valorilor materiale şi spirituale create de societatea omenească de-a lungul istoriei. El cuprinde în sens larg, obiceiurile, normele, instituţiile şi organizaţiile prin care se propagă valorile culturale în societate.

Este de admis că absenţa sistemului administrativ dintre componentele sistemului social implică integrarea sa în sistemul politic, ceea ce contravine şi principiului de separaţie a puterilor în stat. Totuşi, aceste sisteme sunt interdependente şi unele dintre ele exercită influenţe determinante asupra evoluţiei altora. În consonanţă cu cele de mai sus, prezintă interes teza liberală a primatului politicului. Pentru liberali, sistemul politic guvernează prin propriile sale legi, posedă o realitate proprie, ireductibilă la alte subsisteme sociale, şi mai mult, funcţionarea sa regulatoare, este fundamentală pentru ansamblul societăţii. Potrivit acestor interpretări, autonomia politicului semnifică faptul că sistemul politic îşi găseşte în el însuşi principiile explicative. Deşi sunt condiţionate de elemente exterioare, structurile politice determină structurile economice şi sociale. Astfel, proprietatea privată asupra mijloacelor de producţie nu determină într-o atât de mare măsură natura instituţiilor politice, iar succesiunea lor nu este legată de transformările tehnice. În această viziune, puterea politică, se consideră a fi la originea sistemului economic, a claselor sociale şi a conştiinţei de clasă.

[4] Chevalier, J., Loschack, D. – op. cit.; p.68

Scanned with OKEN Scanner

Încă de pe vremea lui Aristotel, teoreticienii politici au încercat să descopere legile obiective care guvernează fenomenele politice; ei s-au străduit să clasifice regimurile politice în funcţie de caracteristicile proprii (ex: Montesquieu) sau să analizeze mijloacele prin care, în toate statele, o clasă conducătoare accede la putere şi încearcă să şi-o menţină (ex: Pareto, Mosca, Michels).

În viziunea liberală tradiţională, sistemul politic este indispensabil pentru a asigura ordinea şi pacea socială. Argumentele aduse, în acest sens, sunt următoarele:

- pentru a deveni o realitate istorică, orice societate are nevoie de o forţă de impuls, iar această forţă este puterea politică;
- politica este în căutarea binelui comun; ea transcede interesele particulare în numele interesului general;
- istoria a dovedit că voinţa politică, nu numai că învinge condiţiile social-economice, dificultăţile geografice, tradiţiile culturale şi structurile familiale, dar mai ales, le modifică profund.

Pe aceeaşi traiectorie se înscrie şi opinia sociologilor americani, care consideră că politica este în centrul integrării tuturor componentelor analitice ale sistemului social (Parsons). Sistemul politic uneşte interesele indivizilor şi ale grupurilor, asigură comunicarea şi socializarea politică. Voinţa politică conduce la convertirea cererilor provenind din mediu în decizii şi în acţiuni care asigură regularizarea sistemului social, în ansamblu.

Teza cu privire la primatul politicului asupra sistemului social a fost contrazisă de Marx, care considera că structura economică a societăţii este fundamentul real al edificiilor juridic şi politic. El avea să fundamenteze teza cu privire la primatul infrastructurilor. Pentru marxişti, relaţiile fundamentale din societate sunt raporturile de producţie dintre oameni şi natură sau dintre oameni şi locul lor de muncă. Ele relevă următorii factori: condiţiile naturale, tehnice, organizarea şi diviziunea socială a muncii. Modurile de producţie determină instituţiile familiale, religioase, politice, juridice care formează suprastructurile societăţii.

Din acest motiv, puterea politică nu ar reprezenta decât un instrument de dominare a unei clase de către alta. Dreptul devine expresia raporturilor

Scanned with OKEN Scanner

sociale impuse în sistemul capitalist de către burghezie, în calitate de clasă conducătoare. Ideologia era un ansamblu de valori şi convingeri prin care burghezia dorea să impună întregii societăţi un "mod de viaţă", în care statul să fie reprezentantul interesului general al societăţii.

Totuşi, este de admis că statul nu este un simplu instrument al clasei dominante, ci dispune de o anumită autonomie faţă de aceasta. Această autonomie a statului îi permite, în egală măsură, să satisfacă interesele economice ale grupărilor sociale care deţin puterea politică, dar să realizeze şi alte obiective de interes public larg.

Instituţiile puterii de stat posedă însă o coeziune internă specifică. Potrivit analizei marxiste, sistemul administrativ conţine două componente: aparatul represiv de stat şi aparatele ideologice de stat.[5]

Aparatul represiv de stat este unic şi aparţine în întregime domeniului public. El funcţionează în caz de violenţă şi restabileşte, prin forţă, condiţiile politice în vederea asigurării unui climat normal raporturilor economice şi sociale.

Aparatele ideologice de stat sunt multiple şi provin, atât din domeniul public, cât şi din cel privat. Ele funcţionează în exclusivitate pe criterii ideologice. Nici o clasă politică nu poate să deţină în mod durabil puterea de stat, fără a recurge la structurile ideologice şi culturale, care să constituie cadrul luptei politice. Aceste structuri dobândesc şi păstrează o autonomie relativă.

Ideologia are rolul de a ascunde contradicţiile reale şi anume raporturile dintre agenţii economici privite ca raporturi de clasă. În opinia lui Gramsci, conceptul de "hegemonie" indică o situaţie istorică în care dominaţia unei clase este fondată, nu numai pe forţă şi violenţă, ci mai ales pe consimţământul activ al claselor dominate.

Totodată, ideologia are rolul de a "masca" anumite disfuncţionalităţi ale modului de producţie care pot fi valorificate sub formă de capital politic. Există chiar o anumită modestie a clasei dominante, care în dorinţa realegerii, se autodenigrează şi îşi recunoaşte greşelile, înainte ca adversarii politici să facă aşa ceva. Această aparentă modestie, alături de vidul politic, confuzia elitelor şi lipsa de curaj a clasei politice sunt factorii generatori ai tehnocraţiei. Astfel, "în

[5] Chevalier, J., Loschak, D. – op. cit.; p.71

Scanned with OKEN Scanner

loc de "vizionari" se pun "gestionari", funcţionari care continuă să populeze cabinetele ministeriale, ducând la expansiunea tehnocraţilor şi generând performanţe mediocre în administraţia publică".[6]

Aşadar, sistemul administrativ public trebuie să se adapteze constrângerilor provenind de la elementele sistemului social, care o influenţează extrem de mult. Dar, după cum am văzut, analiza liberală tradiţională, bazată pe voluntarism politic, face din administraţia publică un instrument de acţiune asupra sistemului social.

Analiza marxistă plasează administraţia printre mijloacele de constrângere ale statului şi o consideră ca o superstructură determinată de raporturile de producţie, dar dispunând de o relativă autonomie.

1.3. Interrelaţiile sistemului administrativ cu sistemul politic

Sistemul administrativ se intercondiţionează şi întreţine raporturi privilegiate cu sistemul politic. Cel mai adesea se consideră chiar că administraţia publică este parte a sistemului politic şi are funcţia de asigurare a coeziunii sociale, dar, în acelaşi timp, dispune de o relativă autonomie faţă de sistemul politic.

Pe de o parte, sistemul administrativ apare ca fiind strâns legată de puterea politică, care îi conferă legimitate şi, astfel, acţiunea sa poartă pecetea autorităţii statului.

Pe de altă parte, sistemul administrativ recurge la trăsăturile specifice şi la competenţele sale pentru a se opune, forţei politice care tinde să o controleze.

Influenţa pe care sistemul politic o exercită asupra sistemului administrativ este de două tipuri :

1) influenţa ideologiilor şi a sistemelor de valori (politice);
2) influenţa instituţiilor (politice).

[6] Grjebine, A – La politique economique ou la maitrise des contraintes; Edition du Seuil; Paris; 1991; p.35.

Scanned with OKEN Scanner

În legătură cu primul tip de influenţe, se invocă faptul că administraţia nu este animată de o ideologie specifică, acţiunea sa nu se legitimează prin ea însăşi, ci toate acestea provin din sistemul de valori dominant în societate, care poate fi liberal, autoritar, socialist etc.

În ţările ataşate liberalismului, evoluţia în plan administrativ s-a produs concomitent cu cea a instituţiilor politice. Primatul acordat individului de către liberalismul tradiţional, a antrenat, pe de o parte, stricta limitare a competenţelor statului (menţinerea ordinii şi respectarea regulilor concurenţei), iar pe de altă parte, a dus la supunerea administraţiei publice, faţă de principiile de legalitate.

Evoluţia societăţii atestă, însă, că inflexiunea principiilor liberale este însoţită de dezvoltarea puterilor administraţiei publice, căreia i-a fost încredinţată şi o funcţie de regulator economic.

În regimurile autoritare sau fasciste, cultul personalităţii şi voinţa de renovare naţională sunt însoţite de extinderea puterii instituţiilor administraţiei publice care se transformă într-un instrument indispensabil de realizare a proiectelor partidului unic. Beneficiind de competenţe discreţionare, şi fiind eliberată de necesitatea respectării normelor de drept, sistemul administrativ public trebuie, însă, să facă dovada unei loialităţi absolute faţă de sistemul politic.

În fostele ţări socialiste, instituţiile administraţiei publice nu reprezentau decât instrumente aflate în serviciul construcţiei socialismului. Acest sistem, administrativ public şi-a pus amprenta asupra ansamblului vieţii economico-sociale, impunând exigenţa şi disciplina stricte caracteristice centralismului democratic de tip comunist.

În ţările aflate în curs de dezvoltare, punerea în practică a sistemului administrativ este, adesea, condiţionată de o serie de preocupări de ordin ideologic şi politic (orientare politică, probleme de dezvoltare) şi mai puţin de considerente de utilitate şi eficienţă.

În concluzie, se poate afirma că influenţa sistemului de valori politice asupra sistemului administrativ este evidenţiată prin fidelitate faţă de regimul politic, cerinţă care se presupune respectată de toţi funcţionarii publici, indiferent de postul ocupat.

Scanned with OKEN Scanner

Cel de-al doilea tip de influenţă decurge din acţiunea instituţiilor politice. Tipul relaţiilor de putere şi condiţiile de luptă politică influenţează administraţia şi explică variantele posibile de organizare ale acesteia, în cadrul aceluiaşi sistem politic. În acest sens, se constată că situaţia administraţiei publice în interiorul sistemului politic depinde de: regimul constituţional; structura statului; sistemul de partid.

Regimul constituţional influenţează sistemul administrativ, după cum este vorba de un regim parlamentar sau de unul prezidenţial. În principiu, în regimurile parlamentare, Parlamentul are un drept de supraveghere extrem de redus, asupra funcţionării administraţiei. Astfel, administraţia este protejată de crizele ministeriale şi posedă o largă autonomie faţă de guvernanţi. Spre deosebire, în regimurile prezidenţiale, administraţia este supusă, de regulă, unui control riguros şi se află în sfera de influenţă a luptei pentru putere. Dependenţa faţă de instituţia prezidenţială este pregnantă, mergând până la a se practica sistemul nominalizării pentru funcţiile publice.

La rândul său, structura statului, care poate fi federală sau de tip unitar, exercită influenţe semnificative asupra sistemului administrativ. Federalismul antrenează suprapunerea a două administraţii distincte, în care fiecare exercită competenţe proprii prin intermediul funcţionarilor supuşi unui statut specific. Statele unitare, dimpotrivă, asigură unitatea sistemului administrativ, dar nu interzic o structură diversificată a acestuia.

Statele unitare pot recunoaşte existenţa colectivităţilor locale, dotate cu personalitate juridică şi conduse de reprezentanţi aleşi care dispun de atribuţii limitate (în condiţiile descentralizării) sau sunt supuşi puterii centrale (în cazul centralizării), căreia îi încredinţează ansamblul afacerilor administrative.

În fine, sistemul de partid îşi pune amprenta asupra funcţionării sistemului administrativ, după cum există regimul partidului unic, bipartidism sau multipartidism. În cazul prezenţei unui singur partid la conducere, administraţia este supusă acestuia şi îi sunt influenţate, atât organizarea (inclusiv numirea funcţionarilor), cât şi funcţionarea sa. Partidul poate să lase în seama administraţiei numai responsabilitatea gestiunii curente.

Impactul bi/multipartidismului asupra administraţiei publice este mai puţin net. Bipartidismul a condus, fie la sistemul falsurilor ("spoils system"), ca

Scanned with OKEN Scanner

în S.U.A. în perioada 1832-1883, fie la presiuni deosebite pentru ocuparea unor posturi importante, ca în Marea Britanie, fie la repartizarea echilibrată a funcţiilor publice între partide, ca în Austria.

Multipartidismul a antrenat o polarizare variabilă încheiată cu existenţa unei grupări politice dominante la un moment dat (Italia, Suedia, Franţa), care, venită la putere deţine cvasimonopolul asupra posturilor de conducere, în administraţia publică.

Scanned with OKEN Scanner

CAP.2. FACTORI DETERMINANȚI ȘI PRINCIPII DE ORGANIZARE ȘI FUNCȚIONARE ALE SISTEMELOR ADMINISTRATIVE

2.1. Factorii care influențează organizarea și funcționarea sistemelor administrative

În vederea îndeplinirii funcțiilor pe care i le conferă sistemul social și pentru a răspunde solicitărilor care îi sunt adresate, sistemul administrativ este grefat pe un aparat instituțional a cărui complexitate sporește pe măsura dezvoltării sarcinilor administrative. Organizarea concretă a acestui aparat trebuie să corespundă găsirii de soluții la toate problemele sistemelor administrative și să ia în considerare elementele interne sau externe care exercită presiuni sub influența factorilor de permanență și a celor de evoluție.

Acțiunea elementelor endogene (interne), respectiv a factorilor de influență endogeni rezultă din interiorul sistemului administrativ însuși. Or, organizarea administrativă posedă o logică intrinsecă și cunoaște un ritm de evoluție specifică, aflându-se sub impactul acestor factori.

Pe de altă parte, acțiunile elementelor exogene (externe), respectiv ale factorilor de influență exogeni, își au sursa în interiorul altor sisteme intrasociale. Sub acest aspect, organizarea sistemelor administrative trebuie să reflecte raporturile existente cu celelalte sisteme și să suporte permanent consecințele mutațiilor intervenite în interiorul lor.

2.1.1. Factorii endogeni

Deși este supusă influențelor mediului, sistemele administrative publice au urmat o dezvoltare autonomă; în sistemul administrativ se regăsesc elemente intrinseci care au favorizat continuitatea și evoluția principiilor de organizare. Aceste elemente cu caracter endogen din sistemele administrative sunt reprezentate de tradiția administrativă și expansiunea administrativă, aflându-se sub influența unor factori de permanență și factori de evoluție.

Scanned with OKEN Scanner

a) Factorii endogeni de permanenţă

Întregul aparat administrativ are tendinţa de a pune accent pe durată. Atributele de continuitate privilegiază comportamentele tradiţionale, consolidează dezvoltarea şi îşi pun amprenta asupra vieţii sociale.

Ca şi alte sisteme birocratice, sistemul administrativ acordă o valoare particulară tradiţiei care are următoarele valenţe:[7]

- contribuie la formarea administratorilor, deoarece, în virtutea permanenţei, funcţionarii publici îşi însuşesc tehnicile meseriei lor şi îşi exercită autoritatea profesională;
- protejează funcţionarii publici în raporturile mutuale ale acestora cu superiorii şi subordonaţii lor;
- reprezintă cadrul din care se degajă directivele de acţiune cotidiană; normele empirice şi uzanţele interne determină pentru fiecare serviciu public, condiţiile sale permanente de acţiune şi conduita administrativă.

Cultul tradiţiilor exprimă o preocupare din partea sistemului administrativ, de a asigura imperativele de stabilitate, în ciuda gravelor inconveniente care riscă să rezulte din acesta. Asemenea consecinţe negative ar putea fi următoarele:

a) practicarea cultului precedentelor ar duce la o degradare a sistemului administrativ, prin blocarea spiritului de inovare şi promovarea unei rutine profesionale;

b) greutatea precedentelor se opune eforturilor de raţionalizare operabile asupra sistemului administrativ, în cazul în care se constată prezenţa anumitor erori şi disfuncţionalităţi.

Cu toate efectele negative potenţiale, factorii de permanenţă au asigurat proliferarea serviciilor publice şi multiplicarea numărului colaboratorilor, contribuind la expansiunea tuturor sistemelor administrative. Fără îndoială că această proliferare a rezultat în parte, ca urmare a dezvoltării nevoilor sociale care au impus un aparat administrativ mai elevat; dar ea a fost generată şi de o tendinţă naturală de evoluţie, proprie tuturor sistemelor birocratice.

Conform celor afirmate de Parkinson, munca este cu atât mai captivantă, cu cât timpul care îi este consacrat este mai mare; nu există deci, un

[7] Chevalier, J., Loschak, D. – op.cit.; p.91

Scanned with OKEN Scanner

raport direct între volumul de muncă de prestat şi efectivele de personal însărcinate să-l execute. În administraţia publică, acest postulat este însoţit de două precizări şi anume:

1) funcţionarii sunt creaţi reciproc în timpul muncii;

2) toţi funcţionarii tind să mărească numărul propriilor subordonaţi, pentru a dovedi importanţa serviciului pe care îl conduc. Creşterea are loc de la bază, prin ramificaţia rădăcinilor şi este generată de ceea ce A. Mathiot denumea "paranoia administraţilor". Această analiză conduce la o realitate de nedorit în administraţia publică, şi anume că prima funcţie a acesteia ar fi doar crearea de locuri de muncă şi nu satisfacerea interesului public.

În alte opinii, se consideră că expansiunea sistemului administrativ este datorată constituirii unei aşa zise "clase" a subalternilor din aparatul de stat, care determină extinderea aparatului birocratic public din raţiuni diverse, care pot fi:

- economice, conform cărora creşterea economică necesită sporirea corespunzătoare a numărului de posturi pentru funcţionarii publici;
- politice, datorate extinderii aparatului birocratic, care permite clasei politice dominante să atragă noi angajaţi, mărind dimensiunile "castei" subalternilor;
- ideologice, generate de fetişismul puterii şi dorinţa de a o dobândi, prin apartenenţa la clasa funcţionarilor de execuţie din aparatul de stat, posibilităţi de ascensiune pe scara politică.

Factorii de permanenţă cultivă rezistenţa la schimbare. Toate sistemele administrative sunt în esenţă conservatoare. Capacitatea acestora de autoreglare favorizează o anumită închidere la impulsurile exterioare care ar provoca mutaţii. Ea exprimă fenomenul de homeostază prin care "se înţelege capacitatea unui sistem de a menţine anumite constante esenţiale în cadrul mediului său intern, indiferent de forţa variaţiilor perturbatoare care provin din mediul extern".[8]

Această capacitate de rezistenţă este mult mai puternică în cazul sistemului administrativ, faţă de alte sisteme sociale, manifestându-se în scopul menţinerii principiilor de organizare şi funcţionare proprii. Atitudinea

[8] Chevalier, J., Loschak, D. – op.cit.; p.92

Scanned with OKEN Scanner

conservatoare în administraţie este asigurată, atât de funcţionarii publici, care văd în schimbare o ameninţare a drepturilor proprii, cât şi de situaţia de monopol de care beneficiază sistemul administrativ în societate, fapt care îi facilitează menţinerea poziţiilor dobândite.

Tehnicile utilizate de către sistemul administrativ pentru a rezista la schimbare şi crea o atitudine defensivă totodată, sunt următoarele:

- opoziţia declarată, care generează conflicte deschise, atât cu întregul corp social, cât şi cu instanţele politice;
- acceptarea aparentă, care reprezintă o atitudine întâlnită în mod curent, constând în a combina în permanenţă structura reală cu reformele administrative continue, dar care întotdeauna rămâne la nivel de texte, de puncte secundare în program, fără a se traduce în fapte concrete;
- mecanismele blocajelor. Acestea sunt, de regulă, eficiente; astfel, administraţia publică produce "anticorpi" pentru a dizolva "germenii" evoluţiei, apelând la un control excesiv, creând structuri şi mecanisme greoaie şi chiar organisme antireformatoare.

Totuşi, istoria a confirmat faptul că administraţia nu se schimbă în acelaşi timp cu transformările care bulversează mediul. Astfel, Tocqueville a arătat că, după anul 1789 (după revoluţia franceză), instituţiile publice au păstrat mult timp, aceeaşi stare de spirit şi aceleaşi obiceiuri. Revoluţionarii s-au folosit de instituţiile monarhice pentru a-şi crea un nou sistem administrativ.

Aceleaşi constatări se pot desprinde şi din experienţa altor ţări occidentale. În Marea Britanie, autorităţile administrative locale şi serviciile publice actuale s-au format într-o perioadă lungă de timp, dar pe baza unor principii formulate de organele legislative încă din secolul al XIX lea, care îşi menţin şi astăzi valabilitatea. Tradiţia prusacă cu privire la funcţia publică şi la formarea unui corp al funcţionarilor publici de elită, profesionişti, disciplinaţi, ierarhizaţi s-a menţinut în toate regimurile şi subzistă şi astăzi în mare parte, în Germania.

Chiar şi administraţia sovietică a fost marcată multă vreme de tradiţiile administrative ţariste, iar Lenin explica severitatea şi actele de violenţă ale birocraţiei fostei URSS, prin conformarea acesteia cu ideologia burgheză.

Scanned with OKEN Scanner

b) Factorii endogeni de evoluţie

Sistemul administrativ nu rezistă la schimbări decât până la un anumit punct. Astfel, atunci când acestea ating o asemenea amploare, încât este imposibilă menţinerea organizării anterioare, sistemul administrativ intră într-o criză profundă, care impune recurgerea la mecanisme de corectare.

Toate sistemele tind să se degradeze pe măsură ce societatea evoluează. Acest efect de entropie afectează, în special, sistemul administrativ, întrucât în toate ţările, administraţia se găseşte într-o stare de tensiune cu mediul social. Încă din 1878, Le Play constată că dezvoltarea birocraţiei multiplică cauzele de iritare şi generează o "excitaţie indirectă asupra spiritului de revoluţie".[9] A. Mathiot vorbeşte chiar despre maladiile sistemului administrativ: mania, miopia şi paranoia care, dacă nu sunt îngrijite la timp, capătă aspecte cronice ce pot duce chiar la paralizia sistemului.

Disfuncţionalitatea şi conflictele se multiplică în interiorul aceluiaşi aparat administrativ şi mai ales în domeniul serviciilor publice. Apariţia conflictelor ierarhice şi orizontale, între categoriile de personal contribuie la menţinerea stării de fapt, consolidarea situaţiilor dobândite şi la crearea unui statut antiprogresist. Asemenea inconveniente găsesc sistemul administrativ nepregătit şi incapabil să reacţioneze.

Aşa după cum spunea Michael Croazier, sistemul administrativ prezintă anumite vicii de funcţionare care pot genera situaţii de blocaj. Criza declanşează din partea sistemului, un proces retroactiv negativ (feedback negativ), menit să reducă abaterile şi deviaţiile de la starea de normalitate, dar în scopul menţinerii parametrilor anteriori de stabilitate şi nu pentru instituirea unei stări reformatoare.

Sistemul administrativ francez funcţionează datorită unui mecanism de schimbare prin criză; criza este singurul mijloc de operare a reajustărilor necesare şi joacă un rol esenţial în dezvoltarea acestui sistem. Ritmul administraţiei birocratice reprezintă o alternare între lungi perioade de stabilitate şi perioade scurte de criză şi schimbare.

[9] Chevalier, J., Loschak, D. – op.cit.; p.94

Scanned with OKEN Scanner

2.1.2. Factorii exogeni

Mediul social-politic este supus presiunilor contradictorii pe care le exercită procesul complex al schimbării. Sistemul administrativ reflectă aceste presiuni în propria sa organizare, care se modifică permanent sub influenţa principiilor esenţiale de echilibru al sistemelor social şi politic.

Ca şi în cazul elementelor endogene, cele exogene sunt influenţate de factorii de permanenţă şi factori de evoluţie, dar care capătă în actualele condiţii, conotaţii noi.

a) Factorii exogeni de permanenţă

În cazul acţiunii factorilor de permanenţă, se porneşte de la premisa că, sistemul social are caracter etern. Expus eventualelor tensiuni, provenind din mediu, el încearcă să le depăşească pentru a-şi asigura persistenţa în timp. Din acest motiv, factorii de permanenţă se găsesc sub imperiul nevoii de perenitate şi a nevoii de stabilitate.

Ideea de perenitate, care este comună sistemului social, în ansamblu, se extinde şi asupra sistemului administrativ. Funcţia esenţială a administraţiei publice este de a asigura menţinerea şi continuitatea ordinii existente, în acest mod, contribuind la amortizarea conflictelor sociale. Voinţa de perenitate a sistemului social conduce la perenitatea aparatului birocratic însuşi. Chiar din acel moment, administraţia poate fi considerată ca având caracter etern. Durata este fundamentul întregii acţiuni administrative. Administraţia trăieşte într-un timp omogen, continuu (care ignoră momentele imediate şi cu caracter de accidente), din care îşi au izvorul, legitimitatea şi justificarea sa în mod profund de sine stătătoare.

Cu toate acestea, sistemul administrativ nu se reduce numai la a supravieţui, ci el este garantul stabilităţii raporturilor sociale şi a ordinii politice. Astfel, obiectivul care rezultă în mod explicit sau implicit şi care este atribuit administraţiei publice, îl reprezintă apărarea echilibrului social. Un sistem de organizare defectuos şi un stil de lucru ineficient sau inutil se menţin într-o societate al cărei scop este pur şi simplu supravieţuirea sau lipsa perspectivei şi nu progresul.

Clasele politice aflate la putere au tendinţa de a-şi organiza propria lor stabilitate şi de a prevedea mijloacele concrete pentru asigurarea acesteia.

Scanned with OKEN Scanner

Departe de a constitui o piedică, autoritatea impersonală şi stabilitatea administraţiei reprezintă armătura protectoare indispensabilă exercitării puterii. De aceea, în vechile regimuri, statul monarhal (regal) nu s-a impus prin sine, ci datorită puterii aparatului administrativ. În plus, cultul administraţiei pentru ordine şi stabilitate a furnizat societăţii şi sistemului burghez în ansamblu, cadrul necesar prin care afacerile întreprinse în sistemul privat au devenit o forţă în economie, graţie protecţionismului exterior şi conservatorismului interior.

Imperativul de stabilitate nu se confundă cu nevoia de perenitate, ci se situează pe baze contradictorii. Fără îndoială că perenitatea conduce la privilegierea comportamentelor tradiţionale. Permanenţa principiilor de organizare şi ritmul activităţii administrative decurg din faptul că administraţia neagă prezenţa timpului, pentru că timpul este imobil şi ameninţă stabilitatea. Nevoia de perenitate justifică maniera în care sistemul administrativ se inserează în mediul social şi se adaptează la schimbările permanente care au loc, deci reprezintă o motivaţie, dar şi un fundament al transformărilor. Invers, ideea de stabilitate, dusă până la extrem, favorizează pierderea flexibilităţii sistemului administrativ şi riscă să provoace, pe termen lung, o ruptură brutală faţă de realitate.

De aceea, stabilitatea administrativă nu este posibilă, decât în măsura în care mediul social şi politic este el însuşi stabil.

b) Factorii exogeni de evoluţie

Din momentul în care sistemul administrativ este supus impulsurilor externe favorabile schimbării, el poate fi tentat să reziste la schimbare, dar procesul de auto-transformare devine la un moment dat, inevitabil. Mai mult, aparatul administrativ este obligat să se adapteze presiunilor sociale şi politice noi, prin modul în care este concepută organizarea sa internă.

Asemenea presiuni se exercită în toate ţările, în mai multe direcţii esenţiale, care vizează adaptarea sistemului administrativ la schimbare şi pot fi sintetizate astfel:

1) cetăţenii solicită din ce în ce mai multe servicii de la colectivităţile publice. Această realitate bulversează raporturile tradiţionale dintre stat şi cetăţeni, provoacă mutaţii importante în cadrul structurilor administrative şi

Scanned with OKEN Scanner

duce la o încetinire în funcţionarea mecanismului administrativ. Aşa de pildă, modificarea cantitativă şi calitativă a cererii de servicii publice survenită după primul război mondial a determinat o creştere a volumului de activitate al administraţiei de stat (dezvoltarea serviciilor publice, creşterea numărului funcţionarilor). Or, în viziunea liberală, tocmai această creştere a rolului statului în viaţa economico-socială a dezechilibrat sistemul care l-a deservit vreme îndelungată pentru realizarea misiunilor sale clasice. Se ajunge, astfel, la aprecierea că aparatul administrativ s-a dezintegrat datorită, în fapt, extinderii extraordinare a sectorului public (dezvoltarea de întreprinderi publice, debugetizarea cheltuielilor sociale etc.). În acelaşi timp, se constată că adaptarea la noile structuri s-a făcut în sensul diversificării administraţiei şi pe orizontală. Această tendinţă de creştere a volumului şi răspunderii administraţiei, pe fondul sporirii rolului statului în viaţa economică, s-a amplificat în lumea întreagă şi a transformat sistemul administrativ într-un instrument de sprijinire a dezvoltării economice şi sociale.

2) imperativul de eficacitate, din ce în ce mai net resimţit, a condus la mutaţii compatibile în sistemul administrativ. Administraţia a fost constrânsă să se integreze noilor tehnici de organizare a activităţii (adaptarea clădirilor, utilizarea informaticii, transformarea metodelor de lucru etc.). În acelaşi timp, administraţia publică a trebuit să se deschidă perspectivei, viitorului, să întocmească prognoze. În toate ţările, funcţia sa nouă de programare a impus un nou stil de lucru: "Ea nu mai are scopul de a menţine o anumită tradiţie ci de a conduce procesul evoluţiei."[10]

3) sistemul administrativ trebuie modelată în concordanţă cu progresul concepţiilor democratice urmărind să ducă la creşterea nivelului de consum şi a celui cultural. Cetăţenii nu mai vor să aibă de-a face cu o administraţie autoritară şi absolută. În toate ţările, cetăţenii îşi manifestă dorinţa de a fi auziţi şi înţeleşi de instituţiile publice, chemată să-şi multiplice eforturile de asigura satisfacerea nevoii de utilităţi sociale la un nivel din ce în ce mai înalt.

[10] Chevalier, J., Loschak, D. – op.cit.; p.89

Scanned with OKEN Scanner

2.2. Principii de organizare şi funcţionare ale sistemelor administrative

Sistemele administrative sunt organizate în funcţie de anumite constante; cercetarea acestora, precum şi descoperirea legilor care guvernează administraţia au constituit din totdeauna obiective esenţiale pentru ştiinţa administraţiei. Multă vreme, cercetarea s-a axat pe descoperirea celor mai bune reguli de organizare posibile. Fayol, Taylor şi teoreticienii americani au ilustrat această tendinţă pragmatică şi utilitară, bazată pe eficienţă şi randament.

Se apreciază, de asemenea că analiza clasică a organizării birocratice făcută de Max Weber a reunit toate cerinţele de ordine şi eficienţă ale unui model ideal de administraţie, deoarece era fundamentată pe:

- un sistem de norme abstracte, reguli, tehnici şi proceduri;
- ierarhie a funcţiilor însoţită de o disciplină strictă şi omogenă;
- funcţie publică permanentă, specializată, calificată, remunerată şi dotată cu garanţii de avansare.

Această viziune normativă despre administraţia publică ideală, a fost abandonată odată ce s-au constatat vicii de organizare birocratică, care au generat în mod inevitabil rutină, ineficienţă şi incapacitate de adaptare. În acest context, au apărut alte tendinţe organizaţionale, îndreptate înspre deschiderea sistemului administrativ la mediul exterior, atenuarea raporturilor ierarhice, apariţia centrelor de putere descentralizată.

În raport cu această evoluţie, un sistem administrativ poate fi studiat prin raportare la anumite sisteme de referinţă care oscilează între omogenitate şi eterogenitate, ierarhie şi participare, unitate şi pluralism.[11] Aceşti poli se constituie, în acelaşi timp, în principii de organizare a sistemelor administrative.

2.2.1. Omogenitate sau eterogenitate

Conform modelului clasic, sistemul administrativ public este o comunitate închisă, care-şi găseşte în ea însăşi principiile de funcţionare;

[11] Chevalier, J., Loschak, D. – op.cit.; p.96

Scanned with OKEN Scanner

invers, se poate concepe o administraţie deschisă faţă de mediu a cărei structură organizatorică să reflecte diversitatea sistemului social. Practica a demonstrat că sistemul administrativ este în mod necesar permeabil faţă de mediu, dar în acelaşi timp îşi conservă specificitatea care îi garantează funcţionarea. Omogenitatea şi eterogenitatea constituie principalii poli între care oscilează sistemele administrative.

Principiile de omogenitate pun accent pe necesitatea coeziunii interne a aparatului administrativ, în detrimentul comunicaţiilor laterale pe care acesta le întreţine cu exteriorul, cu restul societăţii. Coeziunile din interiorul aparatului administrativ sunt de două tipuri :

- coeziuni între organele administrative;
- coeziuni între agenţi (funcţionari publici).

Organele administrative prezintă anumite trăsături, care le izolează de restul sistemului social. Potrivit anumitori autori (Darbel şi Schnapper), situaţia administraţiei publice, în raport cu sectorul privat, este de natură monopolistă. Această situaţie privilegiază derularea unor raporturi strânse care unesc sistemul administrativ al statului de sistemul politic. Conform afirmaţiilor lui Max Weber, "într-un stat organizat, violenţa fizică face obiectul monopolului de stat"[12]; de aici rezultă că, administraţia dispune de un control exclusiv al mijloacelor materiale de constrângere. Ideea monopolului de stat se află la originea serviciilor publice. Chiar dacă în economie situaţia statului nu mai este una monopolistică, administraţia şi-a păstrat privilegiile dobândite de-a lungul timpului, de a-şi defini limitele propriului său monopol.

Lucrătorii din administraţia publică sunt supuşi; mai mult sau mai puţin, unui regim de drept comun, prin intermediul căruia beneficiază de drepturi regaliene, dar şi de îndatoriri necunoscute persoanelor particulare. Specificul acestui regim este dat de faptul că, în unele ţări litigiile privind activităţile administrative sunt soluţionate de o jurisdicţie specială şi de un drept administrativ specific. Aportul administrativ îşi creează propriile reglementări interne, ale căror coerenţă şi unitate sunt asigurate prin existenţa unui ansamblu de norme.

[12] Chevalier, J., Loschak, D. – op.cit.; p.97

Scanned with OKEN Scanner

Sistemul administrativ public se prezintă sub formă de organizare similară persoanelor juridice de drept public, iar prin coordonarea competenţelor se asigură o coeziune corespunzătoare.

Birocraţia, în sensul de categorie socială, beneficiază de unitate şi coerenţă proprie. În interiorul administraţiei există o complementaritate a rolului, atitudinilor şi comportamentelor agenţilor (funcţionarilor publici). Se poate vorbi de un spirit de grup care creează sentimentul de apartenenţă la o instituţie şi este generat de următoarele transformări :

- diminuarea relaţiilor individuale şi creşterea forţei grupurilor de presiune;
- asigurarea securităţii locului de muncă, a tratamentelor corespunzătoare şi a promovărilor în funcţii publice, cu scopul evitării nemulţumirilor şi presiunilor exterioare;
- formarea unei comunităţi de interese, care uneşte funcţionarii publici şi care prevede posibilitatea avansării în funcţie de vechime;
- considerarea instituţiei publice ca un tot unitar, faţă de care funcţionarul este parte, are o serie de obligaţii de îndeplinit şi se ataşează la sistemul de valori al acesteia.

Omogenitatea angajaţilor din instituţiile publice constituie o măsură de creştere a eficienţei activităţii; toate instituţiile au interesul să recruteze persoane care, prin originea, educaţia şi sistemul lor de valori să asigure un caracter ereditar profesionalismului şi competenţei.

Aplicarea, menţinerea şi întărirea principiilor de omogenitate presupune, la rândul lor, satisfacerea anumitor condiţii, ca:

- stabilirea unui sistem de selecţie, care să contribuie la alegerea celor mai potriviţi funcţionari publici, formaţi printr-un sistem pedagogic corespunzător, în spiritul deontologiei profesionale;
- dezvoltarea unui proces de sanctificare (sacralizare) a simbolurilor şi a statutului birocraţiei;
- tendinţa către "instituţia totală" care să se ocupe de problemele personale ale funcţionarului, nu numai de viaţa profesională;

Scanned with OKEN Scanner

- crearea unui sistem propriu de valori (cultul serviciului public, ideologia puterii şi a ajutorului dezinteresat), care contribuie la afirmarea personalităţii individuale;
- încurajarea tendinţelor monopolistice interne, care constituie un mijloc prin care funcţionarii publici apără administraţia de mediul extern.

Principiile de omogenitate prezintă însă şi inconvenienţe importante. Ele conduc la promovarea unui model administrativ rigid şi constant care creează dificultăţi evidente de adaptare a acţiunii administrative la mediul social. Deficienţele de comunicare cu exteriorul sunt cele mai grave consecinţe datorate izolării funcţionarilor publici de cetăţeni, în virtutea omogenităţii şi a "spiritului de grup". Ca rezultat al acestora, funcţionarii publici dobândesc un comportament rigid şi se baricadează într-un univers închis lumii exterioare; ei au tendinţa de a ţine publicul la distanţă şi îşi tratează clienţii într-o manieră formală, impersonală şi dominatoare. Toate acestea justifică preocupările pentru eterogenitate.

Prin comparaţie, principalul avantaj al eterogenităţii în administraţia publică îl reprezintă dezvoltarea unei reţele de comunicaţii, bazată pe o mişcare ascendentă şi pe una descendentă.

Informarea ascendentă urmăreşte să aducă la cunoştinţa administraţiei starea sistemelor intrasociale, situaţia rezultatelor şi a deciziilor anterioare. Ea presupune o muncă de colectare şi analiză a datelor, realizată cu ajutorul unor servicii specializate. Transmiterea informaţiilor de jos în sus înspre organele investite cu putere de decizie, presupune stabilirea unor circuite de comunicare directe care să împiedice blocajul, filtrarea sau deformarea datelor.

Informarea descendentă exprimă voinţa administraţiei de a explica sensul deciziilor sale în vederea câştigării încrederii publicului. În acest sens sunt necesare măsuri adecvate, constând în:

- îmbunătăţirea raporturilor cu cei administraţi, printr-o simplificare a procedurilor şi contactelor;
- dezvoltarea unor servicii de relaţii publice, celule de informare, birouri de primire şi orientare a publicului, care au ca obiectiv să aducă la cunoştinţa cetăţenilor acţiunile administraţiei. Aceste operaţiuni se pot realiza, fie prin contacte directe cu publicul, fie prin intermediul presei.

Scanned with OKEN Scanner

În unele ţări (SUA), implantarea lor este importantă şi a dat rezultate corespunzătoare, în timp ce în alte ţări (Franţa), se ciocneşte de obstacole de natură psihologică;

- reforma limbajului administrativ; de exemplu, în Franţa s-a înfiinţat, în anul 1972, o Comisie de terminologie de pe lângă Administraţia centrală care urmăreşte exprimarea şi comportamentul funcţionarilor publici;
- revizuirea modului de aplicare a regulilor privind secretul profesional, ţinând cont de respectarea dreptului la informare al cetăţenilor.

Consultarea constituie o etapă suplimentară, în sensul eterogenităţii, vederea deschiderii aparatului administrativ asupra societăţii şi vizează stabilirea de legături organice între administraţie şi grupurile sociale interesate de acţiunea sa. Spre deosebire de principiul de omogenitate, principiul de eterogenitate stabileşte un dialog real între grupurile private extrem de diversificate şi sistemul administrativ, cu efecte importante, şi anume:

- aceste grupuri sociale au posibilitatea de a-şi face auzit "glasul" şi de a participa la elaborarea deciziilor, atenuând distanţa care le separă de administraţia publică;
- prin consultare, administraţia recunoaşte în mod oficial existenţa şi caracterul reprezentativ al grupurilor de presiune şi le asociază în acţiunile sale;
- consultarea atenuează personalitatea de tip birocratic, care izolează funcţionarii publici de mediul social.

Fiind o urmare firească a procesului de informare, consultarea a condus la crearea unor veritabile instituţii specifice în interiorul sistemului administrativ. În acelaşi timp, comunicarea şi dialogul dintre administraţie şi grupurile private eterogene s-au transformat în veritabile negocieri care au loc între parteneri aflaţi pe picior de egalitate.

În concluzie, se poate afirma că omogenitatea conservă sistemele administrative şi le izolează de mediul social; spre deosebire, principiile de eterogenitate exprimă voinţa de transformare a aparatului administrativ, în vederea unei mai bune înţelegeri şi colaborări cu celelalte structuri economice. Aplicarea ambelor categorii de principii, în limite care să permită armonizarea

Scanned with OKEN Scanner

lor, poate asigura creşterea performanţelor de funcţionare a sistemelor administrative.

2.2.2. Ierarhie sau participare

Conform modelului clasic, organizarea birocratică are la bază un sistem de dominare şi de subordonare, în cadrul căruia gradele inferioare sunt supuse controlului celor superioare. Şi totuşi, analiza relaţiilor umane din interiorul organizaţiilor a arătat că tehnicile de coordonare ierarhică şi autoritară nu sunt suficiente şi potrivite pentru a asigura eficienţa activităţii, din moment ce accentuează conflictele interne.

Modelul ierarhic weberian la care se referă administraţia clasică se opune modelului "participativ" care este axat pe participarea membrilor instituţiilor la luarea deciziilor. Ierarhia şi participarea sunt două principii distincte, prin intermediul cărora, sistemele administrative îşi stabilesc relaţiile cu funcţionarii publici.

La origine, modelul ierarhizat se referă, în exclusivitate, la relaţiile corespunzătoare unor reguli stricte de organizare, care nu ţin cont de sentimente, atitudini şi raporturi interumane, decât într-o manieră formală. Ierarhia formală este fondată pe o construcţie piramidală a funcţiilor şi sarcinilor acestora. Ea este caracterizată prin următoarele trăsături:

- distincţie tranşantă între munca de concepţie şi cea de execuţie, între operaţiile intelectuale şi cele manuale;
- centralizarea deciziilor, în sensul că puterea se îndepărtează de locul de execuţie, deciziile fiind cu atât mai valoroase, cu cât sunt luate la un nivel mai înalt;
- diviziunea muncii; fiecare post sau funcţie are o sferă de competenţă net definită, iar pregătirea funcţionarului este corespunzătoare acesteia;
- unitate de comandă şi de acţiune, conform căreia, pentru o acţiune oarecare, un angajat nu trebuie să primească ordine decât de la un singur şef;

Scanned with OKEN Scanner

- autoritate sau dominare, în sensul că superiorul îşi poate impune propria voinţă asupra subordonaţilor, supunerea fiind atributul fundamental al conduitei acestora din urmă;
- existenţa unei puteri de control şi sancţiune în conformitate cu legea; mijloacele de control pot fi fizice (putere coercitivă), materiale (salarii, prime), simbolice (prestigiu, stimă);

Autoritatea ierarhică comportă anumite inconveniente, întrucât antrenează în mod inevitabil numeroase conflicte; fie între indivizi plasaţi pe aceeaşi linie ierarhică, fie între un funcţionar şi superiorul sau subordonatul său imediat. În plus, acest principiu provoacă o îngreunare a circuitelor ierarhice, deoarece administraţiile tind să multiplice eşaloanele ierarhic superioare reducând ritmul de lucru şi realizând o transmitere în condiţii necorespunzătoare a informaţiilor şi ordinelor.

Imposibilitatea unei formalizări complete a raporturilor ierarhice şi recunoaşterea existenţei altor centre de putere decât autoritatea ierarhică, au condus în mod progresiv la o voinţă de integrare a tuturor acestor elemente, prin negociere. Astfel, ierarhizarea a cedat locul său principiului participării din considerente de eficienţă, realizându-se consensul în problemele organizării.

Apariţia ideii de participare în administraţie nu se explică printr-o voinţă de democratizare internă, ci printr-o nouă concepţie în privinţa eficienţei, promovată de specialiştii în management. Implementarea sistemului de partajare al puterii este considerată ca fiind mai eficace (decât modelul de concentrare al puterii) din raţuni diverse, şi anume:

1) nivelul de satisfacere al membrilor organizaţiei (instituţiei) sporeşte deoarece se promovează o atitudine activă faţă de muncă, bazată pe un sistem de colaborare, pe o participare raţională şi conştientă;

2) calitatea deciziilor se ameliorează, ca urmare a utilizării conoştinţelor şi experienţei funcţionarilor subalterni şi a dispariţiei procesului de filtrare a informaţiilor;

3) recurgerea la tehnicile moderne de gestiune sau de luare a deciziilor întăreşte exigenţele participării şi dezvoltării spiritului de colaborare.

Diferenţele mai pregnante între sistemul administraţiei publice clasice şi cel al administraţiei publice moderne sunt sintetizate în fig.nr.1:

Scanned with OKEN Scanner

	Modelul administraţiei publice clasice	Modelul administraţiei publice moderne
misiune	securitatea juridica	satisfacerea clienţilor
subiect	administraţia	clientul
organizare	- structura ierarhica - dominarea conceptelor de control şi autoritate	- structura participativă - unitatea controlului - unitatea serviciilor - autoritate + negociere + control + deliberare

Fig. nr.1. Privire comparativă asupra modelelor administraţiei publice clasice şi moderne

Ţinând cont de aceste elemente, superiorii ierarhici trebuie să lase subordonaţilor capacitatea de a decide în anumite situaţii şi să nu recurgă numai la ordine şi directive pentru a-şi exprima opiniile; este necesar să se promoveze sistemul de delegare, care încredinţează subordonaţilor opţiunea alegerii mijloacelor de execuţie a obiectivelor. Prin această atitudine participativă, subordonaţii sunt incitaţi să rezolve un număr din ce în ce mai mare de probleme, deoarece se dezvoltă un stil de autocoordonare la nivelul grupului şi un climat favorabil, în acest sens, capabil să rezolve divergenţele potenţiale. Pe fondul promovării modelului participativ, s-a dezvoltat, în mod progresiv, activitatea sindicală. Puterea publică a acceptat dialogul cu reprezantanţii funcţionarilor publici, fiind nevoită să renunţe în anumite situaţii la prerogativele ierarhice, din raţiuni de prudenţă.

2.2.3. Unitate sau pluralism

Având în vedere că birocraţia se prezintă ca un ansamblu omogen şi ierarhizat, în mod necesar ea este şi unitară. Unitatea reprezintă o prelungire şi o consecinţă a celor două principii precedente, fiind justificată, atât din considerente de eficienţă (satisfacerea mai bună a nevoilor, la costuri mai mici), cât şi din voinţa de a nu se acţiona la întâmplare.

Scanned with OKEN Scanner

Principiul de unitate impune ca diviziunea muncii de administraţie să fie compensată printr-o subordonare a diverselor organe administrative faţă de autoritatea supremă. Această subordonare poate fi de ordin ierarhic şi se prezintă sub două forme, şi anume:

1) a unităţii prin ierarhie;

2) a unităţii prin coordonare (control).

1. Unitatea prin ierarhie

Aparatul administrativ este subdivizat pe verticală într-un număr de ramuri corespunzătoare unor domenii precise de activitate. Din această perspectivă, specializarea pe ministere exprimă în toate ţările ideea repartizării şi diviziunii muncii administrative.

Dezvoltarea intervenţiilor publice în viaţa economico-socială a determinat creşterea numărului de ministere şi diversificarea acestora. Împărţirea muncii de administraţie pe ministere nu este doar rezultatul unei opţiuni deliberate sau a unor calcule raţionale, ci mai degrabă reprezintă un produs istoric, bazat pe consideraţii personale şi contingenţe politice. Acest proces se află într-o continuă evoluţie. În prezent asistăm la o instabilitate a structurilor ministeriale care comportă inconveniente grave manifestate prin: dezorganizarea serviciilor, probleme de coordonare, conflicte de muncă.

Specializarea ministerială este compatibilă cu principiul unităţii pe care-l completează printr-o ierarhizare a serviciilor. Administraţia este divizată pe toată lungimea sa în tranşe orizontale poziţionate într-o manieră piramidală. Fiecare etaj reprezintă un alt nivel de ierarhie, care dispune de organe inferioare, dar este subordonat faţă de organele superioare.

În fruntea fiecărui minister se află un ministru, responsabil al gestiunii şi dotat cu putere discreţionară asupra organelor inferioare. Fiecare minister este subdivizat la rândul său pe eşaloane succesive, pe colectivităţi mai mici şi mai specializate (direcţii, subdirecţii, birouri etc.). Într-un regim parlamentar, orientările activităţii administrative sunt fixate de către şeful statului împreună cu guvernul; într-un regim prezidenţial aceste atribuţii revin numai şefului statului.

Scanned with OKEN Scanner

Prin intermediul ierarhiei se asigură coeziunea, dar și supunerea administrației. Ea facilitează transmiterea ordinelor prin relații succesive, repartizarea responsabilităților și controlul autorităților alese.

2. Unitatea prin control

Practicarea principiului de autonomie a demonstrat că, în ciuda descentralizării, organizarea administrativă poate fi supusă operațiunii de control, exercitată de un singur centru de autoritate. Densitatea controlului permite realizarea unei unități organice, într-o manieră la fel de eficientă ca ierarhizarea.

Relația dintre stat și colectivitățile locale se caracterizează în multe țări prin existența unei rețele de dependență care transformă structurile locale în eșaloane ale puterii centrale. Statul procedează la repartizarea de competențe în seama autorităților locale și are puterea de arbitraj raporturile dintre colectivități. În virtutea tutelei, statul poate bloca, încă de la început, inițiativele locale care se dovedesc a fi inoportune sau costisitoare. Controlul este un mijloc extrem de eficient care asigură conformitatea și unicitatea acțiunilor întreprinse asupra ansamblului teritoriului.

Dificultățile financiare cu care se confruntă colectivitățile locale impun acordarea de către stat a unor subvenții și ajutoare publice; în acest scop, statul efectuează expertize tehnice și economice care să ateste necesitatea și oportunitatea operațiilor pe care le va finanța ulterior. În consecință, concepția privind efectuarea controlului administrativ de stat este compatibilă cu raționalitatea cheltuielilor publice, dar și cu principiul de unitate.

Un exemplu, în acest sens, îl constituie administrația publică franceză care își desfășoară activitatea pe baza tradițiilor centralizatoare și manifestă o neîncredere vizibilă în privința tuturor formelor de autonomie.

Principiul unității este reprezentativ pentru concepția clasică privind organizarea birocratică; în prezent sistemul administrativ se prezintă sub forma unui mozaic instituțional, format din celule multiple, care acționează potrivit unei strategii proprii.

Scanned with OKEN Scanner

Administrația publică modernă se caracterizează printr-o dezmembrare a aparatului administrativ şi un pluralism al centrelor de decizie autonomă, care se constată în toate țările. Sistemul administrativ nu mai este un bloc coerent şi unificat. Dezvoltarea constantă a atribuțiilor sale a generat apariția unor moduri de gestiune descentralizate, dispunând de o relativă independență față de autoritățile centrale.

Această evoluție se explică din rațiuni de eficiență şi din rațiuni politice. Individualizarea şi personalizarea operațiunilor de gestiune au avut ca efect creşterea rentabilității în munca de administrație, prin promovarea unor persoane competente la conducerea serviciilor publice. În plus, constituirea de mici agenții administrative a contribuit la prevenirea pericolelor generate de birocrația excesivă şi la scăderea puterii eşantionului central.

Pluralismul măreşte puterea de exprimare şi de decizie a organelor descentralizate datorită următoarelor facilități:

- acordarea unor garanții de independență agențiilor, în ceea ce priveşte originea, obiectul de activitate, statutul personalului;
- acordarea unei reale libertăți de gestiune care elimină impulsurile de putere şi de control din partea autorităților tutelare;
- stabilirea unor legături de solidaritate între cei care controlează şi cei controlați în scopul eliminării surselor de conflict şi rezolvării eventualelor divergențe pe calea negocierii.

Dezvoltarea acestor structuri autonome creează probleme de coerență a acțiunii administrative. Fiecare organ administrativ are tendința de a-şi privilegia propriile obiective, riscând să mărească tensiunea şi concurența în interiorul sectorului public. Din acest motiv, au fost promovate tehnici noi menite să asigure raționalizarea acțiunii administrative respectând autonomia diferitelor componente, dintre care menționăm:

- formulele contractuale (contracte cu întreprinderile publice, cu oraşele medii şi comunități urbane mari), care stabilesc angajamente reciproce între stat şi colectivitățile descentralizate într-un cadru precis şi de interes; statul îşi fixează obiectivele generale de îndeplinit şi limitele de control, garantând organelor descentralizate o anumită sferă de independență;

Scanned with OKEN Scanner

- mijloacele de coordonare, care sunt extrem de variate în funcție de natura și orizontul de timp la care se referă. Între acestea se disting canalele tradiționale ale procedurilor de control juridic – nejuridic, precum și instituțiile administrative, care se sprijină pe centrele de decizie existente sau se suprapun cu acestea.

Formulele contractuale și mijloacele de coordonare sunt utilizate, adesea, de către puterea ierarhică și contribuie la realizarea unității sistemului administrativ.

Scanned with OKEN Scanner

CAP.3 SISTEME ADMINISTRATIVE PUBLICE ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

3.1. Instituții administrative ale Uniunii Europene

Misiunile sistemelor administrative publice se abordează în funcție de aria sau răspândirea teritorial-geografică a funcționării lor. Anumite obiective sunt naționale și se îndeplinesc în același mod pe toată aria teritoriului național, cuprinsă între granițele unei țări. Altele sunt regionale sau locale, limitate la un anumit areal din interiorul unei țări, cum este un oraș, de exemplu. Competențele autorităților administrative însărcinate să îndeplinească aceste misiuni sunt definite într-o manieră mai mult sau mai puțin explicită.

Evoluția sistemelor administrative, în cele mai multe state, a demonstrat faptul că, sub presiunea solidarității naționale și a imperativelor de ordin tehnic, tendința de naționalizare a unui număr însemnat de misiuni este din ce în ce mai mare. Sarcinile centrale sunt conferite, fie ministerelor, fie organismelor administrative specializate. Sarcinile locale sunt îndeplinite, atât de instituțiile subordonate ierarhic organelor centrale sau de administrații specializate, cât și de organe descentralizate autonome.

Organele centrale nu pot să îndeplinească, singure, sarcinile administrative, în fiecare punct al teritoriului; ele au nevoie de o rețea publică locală pentru a-și exercita acțiunea. Pentru amenajarea structurilor locale sunt necesare două condiții:

1. acțiunile administrative care se exercită pe ansamblul teritoriului trebuie să fie omogene, pentru a nu pune în pericol, unitatea națională; în același timp, existența aspirațiilor proprii, caracteristice anumitor teritorii, nu este necunoscută administrației, ea trebuie să se adapteze la diversitatea structurilor pe care le coordonează;

2. descentralizarea administrațiilor teritoriale, pornind de la caracterul divers al revendicărilor acestora. De regulă, organele locale nu optează, în mod absolut, fie pentru unitate, fie pentru diversitate. Ele se străduiesc să combine în diferite proporții, cele două principii extreme, luate în considerare de către orice sistem administrativ.

Scanned with OKEN Scanner

În anumite ţări, cum este cazul Franţei, sistemele administrative au fost din totdeauna marcate de o tendinţă profundă de centralizare. În alte state – ca S.U.A. şi Germania – s-a optat pentru soluţia federalizării care lasă posibilităţi largi de exprimare a autonomiei locale. Se poate admite, însă, că evoluţia actuală a condus la o anumită uniformizare a regimurilor administrative.

Astfel, în statele federale puterea de decizie s-a transferat în seama organelor locale. Pe de altă parte, statele centralizate au fost nevoite să-şi reconsidere structurile, deoarece centralizarea excesivă şi autonomia absolută conduc la o lipsă de comunicare între organele de decizie naţionale şi cele locale.

Pe de altă parte, evoluţia sistemelor administrative a fost marcată de tendinţe de integrare, care au condus la crearea unor entităţi şi structuri supranaţionale în cadrul cărora coabitează state unitare şi state organizate sub formă de federaţii. Istoria a cunoscut nenumărate tentative de formare a unor uniuni sau grupuri de ţări, acestea având caracter economic, politic sau militar; exemplele clasice ale istoriei europene sunt Germania sau Elveţia, dar în aceeaşi măsură se poate vorbi de integrarea statelor sud-americane, a celor africane sau din Asia de sud-est, precum şi de zona liberă de comerţ (NAFTA) creată în 1994 între Canada, Mexic şi S.U.A..

Integrarea s-a manifestat în diferite forme, iar sentimentul, care izvorăşte din acest fenomen, îşi găseşte expresia concretă în tendinţele de concertare a intereselor; acestea au condus, în anumite circumstanţe, la crearea unor instituţii politice şi administrative comune.

Construcţia administrativă actuală a Europei este rezultatul unui proces îndelungat de evoluţie şi de negocieri care s-au finalizat prin semnarea în 1957 a Tratatului de la Roma; acesta a reprezentat actul de naştere a Comunităţii Economice Europene şi totodată a unui sistem administrativ supranaţional, care s-a mărit considerabil (de la 6 state semnatare la 15 în prezent).

Ideea integrării europene a fost privită diferit în literatura de specialitate. G.Haberler[13] considera că prin aceasta se asigură relaţii economice mai strânse între zonele respective. M. Byé era de părere că a integra un

[13] Olaru, D. – Integrarea vest europeană. Realităţi şi controverse; Editura Politică; Bucureşti; 1988; p.100

Scanned with OKEN Scanner

ansamblu economic înseamnă a face cât mai compatibile planurile centrelor de decizie care îl compun.

Unii politologi şi sociologi atribuiau integrarea fenomenului de teamă, cu efect de realizare a securităţii colective. Alţii vedeau în integrare un rezultat al ajungerii la punctul de "neîntoarcere". Jan Tinbergen definea integrarea economică ca o centralizare, la nivel supranaţional, a unui număr de instrumente ale economiei politice, de preferinţă ale celor care au efecte externe considerabile.

În acest context, deşi generalul Charles de Gaulle era pentru unitatea Europei, avea să afirme că "nici unul dintre popoarele Europei nu va admite să încredinţeze destinul său unui organ format în principal din străini".[14]

Sistemul administrativ al Uniunii Europene este format dintr-un complex de instituţii supranaţionale, care urmăreşte să promoveze pe teritoriile ţărilor membre acţiuni concertate la nivel guvernamental, dar în acelaşi timp, să menajeze suveranitatea politică şi economică a statelor respective. Suprimarea între ţările membre, a obstacolelor de natură politică, comercială, fiscală, urmăreşte să creeze o "piaţă comună" în care producătorii şi comercianţii să concureze în condiţii relativ egale.

Ca urmare a acestor profunde schimbări, Comunitatea Economică Europeană a devenit prima putere comercială a lumii, deţinând 15 % din exportul mondial (urmată fiind de S.U.A. – 12 % şi Japonia – 9 %) şi cea mai mare piaţă a lumii industrializate. Schimbările intervenite în Europa după 1989 şi noile aderări la C.E.E., au impus revizuirea cadrului legal instituit în 1957 şi semnarea unui nou tratat la Maastricht în decembrie 1991.

Noul tratat a instituit sintagma "Uniunea europeană" în locul celei de "Comunitate Economică Europeană". El marchează "o nouă etapă în procesul de dezvoltare a unei uniuni care creează legături mai strânse între popoarele Europei şi în cadrul căreia, deciziile sunt luate pe cât mai mult posibil, de către cetăţeni".[15]

[14] Olaru, D. – op.cit.; p.100

[15] *** - Traité sur l'Union Européenne; Office des publications officieles des Communantés Européennes; Bruxelles-Luxembourg; 1992; p.7

Scanned with OKEN Scanner

În plan administrativ, scopul Uniunii Europene constă în:[16]

- promovarea progresului economico-social echilibrat şi durabil, prin crearea unui spaţiu fără frontiere interioare şi prin întărirea coeziunii economice şi sociale;
- afirmarea propriei identităţi pe scena internaţională, prin punerea în aplicare a unei politici de apărare şi de securitate comune, pentru toate ţările membre;
- apărarea drepturilor şi intereselor cetăţenilor statelor membre, prin instaurarea unei "cetăţenii a Uniunii";
- dezvoltarea unei strânse cooperări în domeniile justiţiei şi afacerilor interne.

Uniunea Europeană dispune de un cadru instituţional unic care asigură coerenţa şi continuitatea acţiunilor în scopul realizării obiectivelor propuse, conservând şi dezvoltând avuţia comunitară. Uniunea respectă identitatea naţională a statelor membre ale căror sisteme de guvernare sunt fondate pe principii democratice.

Organizarea administrativă a Uniunii Europene este concepută astfel încât să sprijine derularea următoarelor acţiuni:

- realizarea unei politici comune în domeniul comerţului, agriculturii, transporturilor şi protecţiei mediului;
- eliminarea între statele membre a taxelor vamale şi a restricţiilor cantitative la intrarea şi ieşirea mărfurilor;
- asigurarea liberei circulaţii a persoanelor, capitalurilor şi mărfurilor;
- ocrotirea sănătăţii şi instituirea unei politici sociale comune.

În vederea realizării obiectivelor propuse, Uniunea Europeană a creat, în baza tratatului, cinci instituţii principale comune, care au atribuţii specifice şi anume:

Parlamentul European;
Consiliul Europei;
Comisia Europei;
Curtea de Justiţie;

[16] *** - idem

Scanned with OKEN Scanner

Curtea de Conturi.

Parlamentul European este format din reprezentanţii statelor membre şi participă la procesul de adoptare a legilor comunitare. În cadrul îndeplinirii misiunilor sale, Parlamentul European poate, la cererea unui sfert din membrii săi, să constituie o comisie temporară de anchetă; aceasta are rolul de a examina cazurile de infracţiune, de administrare necorespunzătoare sau de nerespectare a dreptului comunitar. De asemenea, Parlamentul numeşte un mediator care să cerceteze plângerile cetăţenilor Uniunii sau ale persoanelor juridice faţă de instituţiile publice comunitare.

Consiliul Europei este format din câte un membru din fiecare guvern al statelor Uniunii (de regulă primul-ministru). Preşedinţia la Consiliul Europei se exercită prin rotaţie, pe o durată de 6 luni. Consiliul este asistat de un secretariat general, aflat sub conducerea unui secretar general. Consiliul stabileşte indemnizaţiile şi mărimea pensiilor pentru membrii şi preşedintele Comisiei, a judecătorilor, avocaţilor şi grefierilor Curţii de Justiţie.

Comisia Europei cuprinde 17 membri aleşi în funcţie de competenţa lor generală, având statut de independenţă în activitatea lor. Ei acţionează în interesul general al Comunităţii şi nu acceptă instrucţiuni de la nici un guvern sau organism. Pe durata mandatului (de 5 ani), membrii Comisiei nu pot să îndeplinească alte funcţii, sau să exercite vreo activitate profesională renumerată sau nu.

Curtea de Justiţie este formată din 13 judecători şi se întruneşte în şedinţă, dacă un stat membru sau o instituţie comunitară care este parte, cere acest lucru. Curtea de Justiţie este un tribunal însărcinat să cunoască şi să rezolve anumite categorii de recurs stabilite prin lege. Membrii acestui tribunal sunt aleşi dintre persoanele care oferă garanţii de independenţă şi posedă capacitate de exerciţiu a funcţiilor jurisdicţionale. În cazul în care un stat membru nu şi-a respectat obligaţiile ce-i revin prin legile comunitare, Curtea de Justiţie va lua măsuri, emiţând o hotărâre judecătorească faţă de care acesta trebuie să se supună.

Curtea de Justiţie controlează legalitatea actelor adoptate de către Parlament, Consiliu şi Comisie.

Scanned with OKEN Scanner

Curtea de Conturi este formată din 12 membri şi asigură controlul conturilor. Membrii săi sunt numiţi de către Consiliu pentru o perioadă de 6 ani şi îşi exercită funcţiile în deplină independenţă, în interesul general al Comunităţii. Curtea de conturi examinează conturile de venituri şi de cheltuieli ale Comunităţii, precum şi ale organismelor create de Comunitate. Ea furnizează Parlamentului şi Consiliului o declaraţie de siguranţă asupra legalităţii şi regularităţii operaţiunilor efectuate.

3.2. Structuri administrative publice centrale în ţări ale UniuniiEuropene

3.2.1. Cadrul general privind structurarea şi funcţionarea Guvernului

Guvernul este, în lumea modernă componenţa cea mai reprezentativă a oricărui sistem administrativ public. La rândul său, structura administraţiei centrale în ţările vest-europene cuprinde trei categorii de organe:

- ministere, care sunt organizate numai în subordinea Guvernului;
- autorităţi administrative autonome faţă de Guvern;
- alte organe centrale care pot fi organizate, fie în subordinea Guvernului, fie în subordinea unui minister.

Elementul fundamental al aparatului administrativ central este aşadar Guvernul, indiferent dacă avem de-a face cu state centralizate (Franţa, Marea Britanie, Luxembourg, Irlanda, Grecia) sau federaţii (Germania). Consiliul de Miniştri sau Guvernul, ca organ de sine stătător, este o creaţie a vremurilor moderne, el a apărut odată cu primele Constituţii şi implicit cu Dreptul administrativ propriu-zis.

Referitor la fenomenul apariţiei Guvernului, în general, sunt necesare anumite precizări: [17]

- nu trebuie să se înţeleagă faptul că numai în feudalism au existat dregători, sfetnici, în sensul larg al termenului, ai monarhiilor, regilor

[17] Iorgovan, A – op. cit.; p.107.

Scanned with OKEN Scanner

sau împăraţilor diferitelor state sau imperii; asemenea "funcţionari" au apărut odată cu statul, ei numindu-se chiar din Antichitate, miniştri;

- miniştrii împăraţilor din Antichitate, inclusiv ai împăraţilor romani, nu trebuie confundaţi cu miniştrii vremurilor moderne. Aceştia din urmă sunt titulari de departamente centrale, de organe cu o anumită competenţă materială şi cu o competenţă teritorială generală, pe întreg teritoriul statului;
- ramura de drept care reglementează activitatea Guvernului, în perioada modernă şi contemporană, este dreptul administrativ, în spiritul dispoziţiilor constituţionale; alte reguli provin şi de la dreptul comun.

În terminologia consacrată de doctrina administrativă occidentală, Guvernul are sarcina de a realiza politica naţiunii; el este iniţiatorul, modelatorul şi executantul măsurilor de politică socială, de redresare economică, de menţinere sub control a inflaţiei şi de stabilizare economică etc. El răspunde de ordinea publică, de apărarea naţională, sau de raporturile statului respectiv cu alte state.

Deşi în toate aceste zone de activitate, sarcini revin şi altor autorităţi statale, îndeosebi Parlamentului şi Şefului Statului, este un adevăr incontestabil al epocii actuale că, centrul de greutate cade pe Guvern. Aşa se explică prezenţa în lumea democratică a mişcărilor de protest, mitingurilor, grevelor şi a demonstraţiilor care au ca obiect lupta împotriva unor măsuri guvernamentale şi nu împotriva unui mesaj al Tronului sau după caz, al Preşedintelui Republicii.

Nu de puţine ori, asemenea acţiuni de protest au ca efect demisia unor miniştri sau a Guvernului, în ansamblu.

Pe de altă parte, clasicul principiu al separaţiei puterilor presupune totuşi controlul parlamentar permanent asupra Executivului în general.

Din punctul de vedere al modului în care este reglementat rolul Guvernului în mecanismul politic şi statal, Constituţiile diferitelor ţări, evidenţiază două situaţii mai pregnante, şi anume:[18]

1) Constituţii care fac o calificare expresă, uneori mergându-se până la rigoarea unei definiţii, dar între care se disting:

[18] Iorgovan, A. – op. cit.; p.126

Scanned with OKEN Scanner

- Constituţii care stabilesc un rol trihotomic (politic, legislativ şi administrativ), ca în cazul Spaniei şi Portugaliei;

- Constituţii care stabilesc un rol dihotomic (politic şi administrativ), ca în cazul Franţei;

- Constituţii care stabilesc un rol exclusiv politic (ex. Olanda, Grecia) sau un rol exclusiv administrativ (ex. Austria, Norvegia).

Este însă de observat că chiar şi în ţări ca Franţa, Guvernul îndeplineşte şi un rol legislativ, dar acest rol nu este prevăzut expres în textul Constituţiei.

2) Constituţii care nu fac o calificare expresă, rolul Guvernului fiind determinat în urma interpretării sistematice a Constituţiei.

În ceea ce priveşte modul cum este consacrat rolul politic al Guvernului, se pot întâlni alte două situaţii:

a) Constituţii care dau dreptul Guvernului de a stabili exclusiv liniile politice naţionale pe plan intern şi extern, iar execuţia este supusă controlului parlamentar (ex. Franţa, Germania, Grecia etc.);

b) Constituţii care dau dreptul Guvernului numai de a conduce politica generală a ţării, în limita unor linii stabilite de Parlament, de regulă, cu prilejul votului de investitură (ex. Finlanda, Portugalia, Spania) sau (după caz), de şeful statului (ex. Norvegia).

Ca regulă generală, structura administraţiei centrale se supune unor principii de specializare, care se află la baza funcţionării ministerelor, în calitate de entităţi principale ale guvernelor.

Repartiţia funcţiunilor între ministere răspunde anumitor obiective. Astfel, într-un regim parlamentar, numărul ministerelor şi atribuţiile acestora depind într-o largă măsură de factorii politici. Guvernele "slabe" trebuie să conţină un număr mare de portofolii ministeriale, pentru a avea majoritate parlamentară. Guvernele "puternice", dispunând de o majoritate mult mai omogenă, pot să reducă numărul ministerelor, dar chiar şi în această situaţie, contingenţele (raporturile) politice nu sunt de neglijat.

Din punct de vedere tehnic, structura organizatorică a unui guvern poate fi de trei tipuri:[19]

[19] Debbasch, Ch. – Science administrative. Administration publique; Précis Dalloz; Paris; 1976; p.145

Scanned with OKEN Scanner

1) *Structura geografică.* În această situaţie, miniştrii pot avea o competenţă definită prin intermediul unei arii geografice şi ca atare ei se ocupă de toate afacerile publice relative la o regiune dată. Acest sistem prezintă avantajul de a trata problemele particulare ale unei porţiuni dintr-un teritoriu, dar cu toată această individualizare, nu contribuie la accentuarea autonomiei regiunii în cauză.

Dezavantajul acestui tip de structurare pe arii geografice rezidă în faptul că este extrem de dificil de coordonat, de la centru, problemele locale; practic este imposibil de a stabili anumite politici unitare (în domeniul educaţiei naţionale, de exemplu), atât timp cât fiecare ministru tratează într-o manieră proprie problemele legate de învăţământ, în sectorul teritorial de care aparţine.

Din acest motiv, "decupajul" geografic se practică într-o măsură mai redusă, fiind întâlnit, în general, pentru administrarea regiunilor autonome.

2) *Structurarea verticală*, care presupune că delimitarea atribuţiilor între ministere se poate efectua pe verticală. În acest caz, fiecare ministru are competenţa de a coordona toate problemele legate de un sector/grup de sectoare al afacerilor de stat (învăţământ, agricultură, externe). Acest tip de structură este practicat în mod curent, deoarece permite o specializare tehnică a ministerelor, indispensabilă mai ales în epoca modernă.

Totuşi acest sistem prezintă dezavantajul ruperii unităţii necesare administraţiei publice şi dă naştere unor centre separate dotate cu personalitate distinctă care refuză necesitatea coordonării de la centru. Fiecare ministru tinde să trateze problemele din sectorul său, izolându-le faţă de contextul general. De exemplu, ministrul Agriculturii se va pronunţa favorabil pentru creşterea preţurilor produselor agricole, ignorând că o asemenea decizie poate avea consecinţe inflaţioniste. Din acest motiv, structurarea ministerelor pe verticală trebuie combinată cu alta, pe orizontală.

3) *Structurarea orizontală*, în care fiecare ministru are competenţa de a trata una sau mai multe probleme comune tuturor sectoarelor de activitate ale statului. Dacă unui ministru i se atribuie domeniul investiţiilor, el va fi competent pentru toate tipurile de investiţii efectuate de stat, mergând de la întreprinderi publice, până la sănătate sau învăţământ. Întrepătrunderea pe

Scanned with OKEN Scanner

orizontală cel mai des întâlnită este cea dintre ministerul Finanţelor şi alte ministere economice.

Structura orizontală facilitează coordonarea atribuţiunilor (afacerilor), dar este dificilă generalizarea sa, întrucât în epoca modernă, este indispensabilă o anumită specializare tehnică a ministerelor.

Există, desigur, o varietate de formule în ceea ce priveşte modul în care este constituit şi funcţionează Guvernul; înţelegând prin aceasta existenţa unor nivele ierarhice între membrii Guvernului, respectiv a unor structuri organizaţionale, în genul cabinet, birou executiv, birou permanent etc. Ca regulă generală, se poate spune că existenţa unor nivele ierarhice, adică a unor funcţii intermediare între Primul-Ministru şi membrii Guvernului, conduce şi la existenţa unui organ al Guvernului, format din Primul-Ministru, viceprim-miniştri şi anumiţi miniştri, în forma prevăzută de Constituţie.

Din punct de vedere juridic, s-a conturat principiul că acele Guverne care sunt formate din Prim-Ministru şi membri, deci fără un nivel ierarhic intermediar, se numesc Guverne cu structură simplă (uniorganică); iar cele care conţin o atare ierarhizare se numesc Guverne cu structură ierarhică (biorganică). Majoritatea Constituţiilor reglementează o structură simplă (ex. Italia, Suedia, Danemarca); unele constituţii reglementează expres structura ierarhică (ex. Austria, Spania, Grecia).

În ceea ce priveşte determinarea membrilor obişnuiţi ai Guvernului, există, de asemenea, diferenţieri ale prevederilor constituţionale, distingându-se:

a) constituţii care restrâng sfera acestora exclusiv la sfera miniştrilor, în sensul de titulari de departamente (ex. Italia);

b) constituţii care admit în Guvern şi prezenţa miniştrilor fără portofoliu (ex. Grecia);

c) constituţii care extind sfera membrilor Guvernului şi la alte funcţii de demnitari, cum ar fi secretarii de stat (ex. Spania).

Referitor la structura biorganică, este semnificativ faptul că în baza Constituţiei, aceasta vizează, fie un organism mai larg şi unul mai restrâns, fie acelaşi organism la care se adaugă Şeful Statului. Pentru prima situaţie, se poate da ca exemplu, Constituţia Belgiei şi a Portugaliei, care face distincţie între Guvern şi Consiliul de Miniştri; primul este un organism mai larg,

Scanned with OKEN Scanner

cuprinzându-i şi pe secretarii de stat, în timp ce Consiliul de Miniştri cuprinde numai pe Primul-Ministru, miniştri, secretarii de stat, care sunt şi adjuncţii unui ministru, Regele stabilind atribuţiile şi limitele în care pot contrasemna.

Prin comparaţie, pentru a doua situaţie, se dă ca exemplu Constituţia Olandei, după care Guvernul este format din Rege şi miniştri, inclusiv Primul-Ministru. Miniştrii alcătuiesc Consiliul de Miniştri, prezidat de către Primul-Ministru.

Faţă de cele două situaţii menţionate anterior, se mai poate identifica şi o a treia, care apare tipică pentru cazul unui Birou executiv, Birou permanent, Cabinet restrâns al Guvernului sau, în cel al Consiliului de Miniştri. Cu privire la numărul de ministere, respectiv de miniştri, unele Constituţii stabilesc un număr fix, fiind celebră din acest punct de vedere Constituţia Elveţiei, care prevede numărul de 7 miniştri. Alte Constituţii precizează o cifră minimă, dar cele mai multe lasă problema deschisă, fie pe seama altor legi, fie a jocului politic, cu prilejul formării Guvernului, ceea ce poate avea şi urmări nedorite, mai ales sub aspectul eficienţei guvernării.

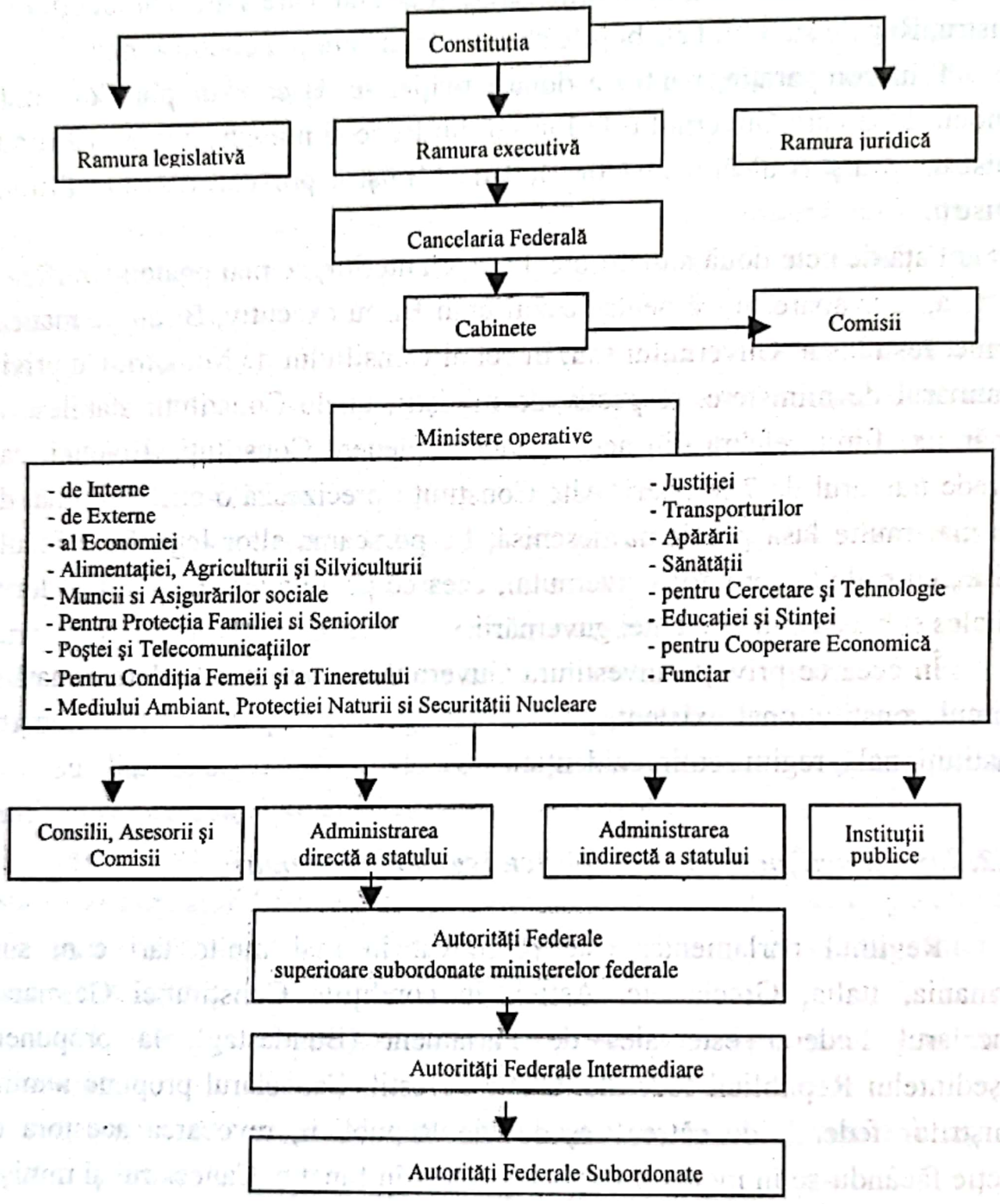
În ceea ce priveşte investitura Guvernului, aceasta este determinată de regimul constituţional existent, putând distinge: regim parlamentar, monarhie constituţională, regim semiprezidenţial.

3.2.2. Investitura guvernului în ţări cu regim parlamentar

Regimul parlamentar este promovat în mai multe ţări cum sunt: Germania, Italia, Grecia etc. Astfel, în condiţiile Constituţiei Germaniei, Cancelarul Federal este ales de Parlament (Bundestag), la propunerea Preşedintelui Republicii federale. Odată investit, Cancelarul propune numirea miniştrilor federali de către Preşedintele Republicii, revocarea acestora din funcţie făcându-se în mod similar. La intrarea în funcţie, Cancelarul şi miniştrii federali depun în faţa Bundestag-ului jurământul de credinţă, identic cu cel al Preşedintelui Republicii.

Scanned with OKEN Scanner

Fig.nr.2. Structura Guvernului federal în Germania



Parlamentul federal al Germaniei are o structură bicamerală fiind alcătuit din Bundestag şi Bundesrat.

Scanned with OKEN Scanner

Bundestag-ul este ales pe o perioadă de patru ani prin vot universal, egal, direct şi secret. Fiecare alegător dispune de două voturi. Un vot îl acordă persoanei care şi-a prezentat candidatura în circumscripţia electorală unde este arondat, iar altul, listei prezentate de un partid politic în landul în care domiciliază.

Repartizarea mandatelor se face prin combinarea sistemului reprezentării proporţionale cu sistemul de scrutin majoritar. Adică, mandatele se atribuie proporţional cu numărul voturilor obţinute de fiecare partid, dar este ales candidatul care a întrunit majoritatea relativă a voturilor.

Conform Legii electorale[20], teritoriul ţării este împărţit într-un număr de circumscripţii electorale, egal cu jumătatea numărului de locuri existente în Cameră, în fiecare dintre ele alegându-se un deputat prin scrutin majoritar. Ca atare, candidatul care obţine majoritatea simplă a voturilor este declarat ales. Cealaltă jumătate a locurilor din Bundestag va fi completată cu candidaţii aleşi care au fost desemnaţi pe liste stabilite de partidele politice în fiecare land.

Bundesrat-ul, cea de-a doua cameră a Parlamentului federal este compus din reprezentanţii guvernelor celor 16 landuri, care sunt numiţi dintre miniştrii landurilor, proporţional cu numărul locuitorilor acestora, cel puţin 3 şi cel mult 5 reprezentanţi.

Fiecare cameră este condusă de un preşedinte şi vicepreşedinti asistaţi. Preşedintele Bundestagului se alege pe durata mandatului legislativ, iar al Bundesratului este desemnat anual. La activitatea legislativă participă ambele Camere. Proiectul unei legi este trimis către Guvernul federal, mai întâi Bundesratului, spre a fi adoptat, iar apoi este înaintat Bundestagului spre a vota acel proiect şi a-l transforma în lege. În cadrul camerelor se constituie comisii permanente. Bundestagul poate institui şi comisii de anchetă asupra unor probleme bine determinate. Există posibilitatea să se ivească un dezacord între cele două camere. În această situaţie, pentru examinarea textelor divergente, se instituie o comisie comună formată din deputaţi si membri ai Bundesratului (1/3 din componenţa nominală a comisiei), pentru a se ajunge la un text unanim acceptat.

[20] "Legea Fundamentală pentru Republica Federală Germania", editura ALL, Bucureşti, 1998.

Scanned with OKEN Scanner

În sistemul administrativ german, "jocul politic" se face exclusiv în camera care reprezintă naţiunea – Bundestag, unde deputaţii sunt aleşi prin vot. Ei reprezintă landurile care participă la administraţia Federaţiei, nefiind subordonaţi nici unui mandat şi nici unei instrucţiuni, ci numai propriei lor conştiinţe. În plus, obţinerea votului, de către candidatul la funcţia de Cancelar Federal, nu este legată de prezentarea unui program politic de guvernare, acesta fiind subînţeles, întrucât candidatul este, potrivit practicii create, reprezentantul unui partid politic sau chiar liderul acestuia.

Cancelarul este cea mai importantă personalitate politică a statului federal, care determină orientarea întregii politici interne şi externe, deţinând rolul principal în Guvernul federal, atribuţii esenţiale îi revin Cancelarului, implicit, şi în domeniul administrativ. Cancelarul propune miniştrii care, ulterior, vor fi numiţi de Preşedinte, al cărui rol este mai mult de reprezentare, fără a mai fi nevoie de vreo investitură specială din partea Parlamentului.

Miniştrii sunt subordonaţi întru totul cancelarului, singurul care răspunde în faţa Bundestagului pentru activitatea Guvernului federal, pentru măsurile de politică internă şi externă adoptate de către Guvernul federal. În domeniul de activitate pe care îl conduc, miniştrii au dreptul de a emite dispoziţii obligatorii. Trebuie precizat faptul că demisia cancelarului atrage după sine, în mod automat, demisia întregului Guvern. Organigrama tipică a unui minister federal german este prezentată în Fig.nr.3.

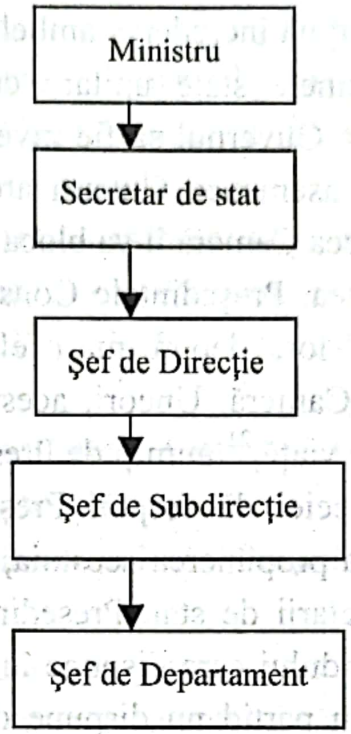
Adunarea Federală compusă din membrii Bundestagului, cărora li se adaugă un număr egal de membri desemnaţi de adunările reprezentative ale landurilor, au obligaţia de a alege cu majoritate de voturi Preşedintele federal. Condiţiile de eligibilitate ale candidatului la preşedinţie sunt:

- cetăţenia germană;
- vârsta de 40 ani.

Mandatul preşedintelui este de 5 ani cu posibilitatea realegerii sale doar o singură dată.

Scanned with OKEN Scanner

Fig.nr.3. Organigrama tipică a unui minister în Germania



Sursa: "Administracion Publica: Modelos 1992 - Alemania", 1993, p.15

Preşedintele federal deţine următoarele prerogative:

- reprezentarea Germaniei pe plan internaţional;
- încheierea tratatelor internaţionale;
- acreditarea şi primirea reprezentanţilor diplomatici;
- numirea şi revocarea judecătorilor;
- promulgarea legilor;
- atribuţii în ceea ce priveşte formarea Guvernului.

Prin Constituţie se stabileşte incompatibilitatea funcţie de Preşedinte federal cu cea de membru al Guvernului sau al unei Camere legislative de la nivel federal sau local. De asemenea, preşedintele federal nu poate exercita o funcţie remunerată, nici o profesie sau meserie şi nu poate face parte din Consiliul de Administraţie al unei firme.

În caz de incapacitate a Preşedintelui federal de a-şi exercita funcţiile sau de expirare a mandatului său, prerogativele prezidenţiale sunt preluate de preşedintele Bundesratului.

Scanned with OKEN Scanner

Potrivit Constituției Italiei, Președintele Republicii numește Președintele Consiliului de Miniștri, iar la propunerea acestuia, pe miniștri. Guvernul trebuie să obțină încrederea ambelor Camere ale Parlamentului, Italia fiind unul dintre puținele state unitare cu Parlament bicameral. Cu toate acestea, este posibil ca Guvernul să fie investit și în ipoteza votului contrar al unei Camere; dar un asemenea Guvern are puține șanse să supraviețuiască, fiind de presupus că acea Cameră îi va bloca orice inițiativă legislativă.

Tocmai de aceea, Președintele Consiliului de Miniștri, ca și partidul / partidele din spatele lor, depun mari eforturi pentru a obține votul de investitură în fiecare Cameră. Uneori, acest fapt este posibil datorită votului acordat de senatorii pe viață,[21] numiți de Președintele Republicii.

Constituția Greciei dă dreptul Președintelui Republicii să numească Primul-Ministru, iar la propunerea acestuia, numește și revocă ceilalți membri ai Guvernului și secretarii de stat. Președintele Republicii numește ca Prim-Ministru pe șeful partidului care dispune în Camera Deputaților de majoritate absolută. Dacă nici un partid nu dispune de această majoritate, Președintele Republicii dă o misiune exploratorie șefului de partid care are majoritatea relativă, în scopul analizării posibilităților de formare a unui Guvern, care să obțină votul de încredere al Camerei.

3.2.3. Investitura guvernului în țări cu monarhie constituțională

Monarhia constituțională este aplicată într-o serie de țări ca: Marea Britanie, Belgia, Olanda, Spania etc. Astfel, potrivit uzanțelor constituționale britanice, liderul partidului care a câștigat alegerile pentru Camera Comunelor devine automat Primul-Ministru, actul de numire al Reginei având un caracter pur protocolar. Datorită sistemului politic englez, alegerile sunt câștigate, fie de Partidul conservator, fie de Partidul laburist, astfel că, problema unui vot de încredere este lipsită de sens.

[21] Președintele Italiei poate numi 5 senatori pe viață dintre cetățenii care au merite pentru patrie prin actele lor sau prin realizările lor excepționale. Acest "grup" are acum rolul de "reglator politic" în procedura de investire a Guvernului (după A. Iorgovan, op. cit. p.138).

Scanned with OKEN Scanner

De aici nu trebuie înțeles că, Primul-Ministru nu vine în fața Camerei Comunelor să-şi prezinte Programul de guvernare, dar această operație ține exclusiv de politic şi de etica guvernării, nu de procedurile parlamentare, în sens strict juridic. Sistemul nu exclude controlul exercitat permanent de către Parlament asupra Guvernului, existând practica prezentării săptămânale a Primului-Ministru în fața Camerei Comunelor.

În Belgia, formarea Guvernului este un drept exclusiv al suveranului. În Olanda, Primul-Ministru, precum şi ceilalți membri sunt numiți prin decret regal, contrasemnat chiar de Primul-Ministru, fapt care constituie o inadvertență juridică.

În Spania, formula de investitură a Guvernului se menține în limitele parlamentarismului clasic şi cunoaşte trei etape:

- propunerea candidatului la postul de Preşedinte al Consiliului de Miniştri;
- prezentarea de către candidat a programului politic de guvernare în fața Congresului Deputaților şi solicitarea votului său de încredere;
- numirea Preşedintelui Consiliului de Miniştri şi a membrilor Guvernului.

3.2.4. Investitura guvernului în țări cu regim semi-prezidențial (Franța, Portugalia)

Constituția Franței leagă investitura Guvernului exclusiv de voința Preşedintelui Republicii. În practică, însă, Preşedintele Republicii este influențat de configurația politică a Parlamentului, mai exact a Adunării Naționale, care are rol de Cameră Politică. Franța, începând cu anul 1986, a trecut prin situații de coabitare politică, cum este şi în prezent, în cadrul cărora, un Preşedinte socialist a fost nevoit, față de majoritatea parlamentară, să numească un Prim-Ministru de centru-dreapta. Astfel, problema votului de investitură apare numai atunci când partidul care formează Guvernul deține majoritatea absolută în Adunarea Națională.

În Portugalia, Primul-Ministru este numit de Preşedinte, după ascultarea partidelor din Adunarea Republicii şi ținând seama de rezultatele alegerilor.

Scanned with OKEN Scanner

Programul Guvernului este supus aprecierii Parlamentului printr-o declarație a Primului-Ministru. Dezbaterea parlamentară asupra acestui program, nu poate să depășească trei zile și până la încheierea ei, orice grup parlamentar poate propune respingerea programului, iar guvernul, la rândul său, poate cere vot de încredere.

Durata mandatului Guvernului, într-un regim parlamentar, este dată de durata mandatului Parlamentului; iar într-un regim prezidențial – de durata mandatului Președintelui. În realitate, durata mandatului Guvernului este dată de durata majorității parlamentare. Viața politică mondială ne oferă constant exemple de alegeri anticipate, ca urmare a dizolvării Parlamentului.

Noul Parlament va începe un nou mandat (de regulă, stabilit la 4 sau 5 ani), dar nimic nu poate garanta că nici acest mandat nu va fi dus până la capăt, existând posibilitatea de a se ajunge la noi alegeri anticipate. Sunt țări cu tradiții democratice, exemplul tipic fiind Italia, unde cel puțin după război, regula a reprezentat-o organizarea de alegeri anticipate și nu a alegerilor la expirarea mandatului.

3.2.5. Repere ale structurării și funcționării ministerelor în țări ale Uniunii Europene

1. Franța

Ministerele franceze s-au dezvoltat plecând de la o structură pusă în practică după Revoluția franceză. O lege din 1791 statua constituirea a 6 ministere: justiție, al marinei, de război, contribuții și venituri publice, afaceri externe, ordine internă. Numărul ministerelor a crescut ulterior, atingând 12 (1914) și 17, începând cu 1976.

Structura guvernamentală actuală cuprinde mai multa categorii de miniștri; în afară de miniștrii simpli există și miniștri de stat, secretari de stat și miniștri delegați.

Categoria de ministru de stat a cunoscut o evoluție care se traduce printr-o diminuare a semnificației titlului și particularităților acestui tip de funcție ministerială. La originea regimului parlamentar francez, miniștrii de stat sunt miniștri fără portofoliu, ale căror prezență este indispensabilă guvernului, pentru că ei reprezintă, de fapt, niște garanții politice. Acești

Scanned with OKEN Scanner

miniştri servesc ca intermediari între relaţiile executivului cu Parlamentul şi au fost numiţi "miniştri purtători de cuvânt".

Pe de altă parte, termenul de "ministru de stat" prezintă o anumită originalitate; titlul poate fi atribuit unei persoane, pe care guvernul doreşte să o onoreze în mod particular, chiar dacă ministrul respectiv este plasat pe o poziţie secundară. În plus, miniştrii de stat trec, din punct de vedere al ordinii protocolare, înaintea celorlalţi miniştri.

La cealaltă extremitate a ierarhiei ministeriale se află categoria de "secretari de stat". Expresia a avut semnificaţii diverse de la o epocă la alta, desemnând miniştrii într-o manieră generală şi ulterior a fost divizată în sub-secretari de stat. Secretarii de stat au rang inferior faţă de miniştri, dar sunt dependenţi de aceştia şi de Primul-Ministru. Ei nu deţin puteri proprii; acestea le sunt delegate, fie de Primul-Ministru, fie printr-un decret.

Funcţia de secretar de stat este considerată ca fiind o şcoală de deprindere şi învăţare a responsabilităţilor politice, pentru eventualii viitori miniştri. În Franţa, începând din 1974, există o nouă categorie de secretari de stat, şi anume – secretari de stat autonomi.[22] Aceştia se disting de secretarii de stat tradiţionali, prin faptul că îşi exercită atribuţiile "prin delegare" sau sub autoritatea unui ministru. Ei contrasemnează deci singuri, actele cele mai importante din domeniul în care îşi exercită atribuţiile. Ei nu iau parte la Consiliile de Miniştri, decât în măsura în care se discută o problemă care este de competenţa lor.

Între cele două funcţii publice (ministru de stat şi secretar de stat) se plasează miniştrii delegaţi. Ei îşi desfăşoară activitatea conform titulaturii, în apropierea Primului-Ministru şi răspund solicitărilor adresate de către acesta. Miniştrii delegaţi sunt însărcinaţi de şeful guvernului cu supravegherea şi controlul unui sector determinat, numit departament ministerial; numărul acestor departamente nu este limitat prin lege, ceea ce lasă guvernului o mare libertate de organizare şi constituire a unor asemenea structuri funcţionale.

Structura unui minister, în general, cuprinde :

1. ministrul;
2. cabinetul ministrului;

[22] Debbasch, Ch. – op. cit.; p.148

Scanned with OKEN Scanner

3. compartimentele administrative (birouri).

Ministrul cumulează, atât funcţii politice, cât şi funcţii administrative. În plan politic, participă la acţiunile guvernului şi este responsabil împreună cu ceilalţi miniştri, în faţa Parlamentului. Din punct de vedere administrativ, ministrul este şeful departamentului ministerial care îi este încredinţat, iar din acest fapt, dobândeşte numeroase atribuţii. Astfel, ministrul coordonează acţiunea tuturor instituţiilor care se găsesc în structura propriului minister. Acest prerogativ îi permite să dea instrucţiuni, să se pronunţe asupra carierei funcţionarilor subordonaţi (avansare, transfer sau retrogradare) şi să aplice sancţiuni în condiţiile prevăzute de statut.

În principiu, ministrul are competenţa necesară pentru a lua toate deciziile din sfera serviciilor publice în care acţionează, dar în fapt, o parte din aceste prerogative sunt atribuite responsabililor de la nivelul administraţiei locale. Astfel, puterea unui ministru este limitată, iar deciziile pe care le adoptă au caracter general.

Cabinetul ministrului îşi are originea în Primul Imperiu Francez, în care a reprezentat un "secretariat intim" al ministrului. El acţionează ca un organism restrâns, constituit la dispoziţia fiecărui ministru în momentul intrării în funcţie a acestuia. Cabinetul are un rol de coordonare a întregului minister.

Compoziţia unui cabinet este lăsată la latitudinea ministrului care are libertatea de a-şi alege singur colaboratorii. În evoluţia structurii cabinetelor ministerelor s-au constatat mai multe aspecte[23] şi anume:

- în vremea celei de-a III a Republici, cabinetele ministeriale au fost constituite în special din oameni politici şi mai ales din prieteni ai ministrului, membri ai aceluiaşi partid;
- în cea de-a IV a Republică tendinţa de politizare s-a mai atenuat;
- începând cu anul 1959, cabinetele ministeriale au devenit o "ţintă" urmărită cu asiduitate de către funcţionarii publici. De aceea, în prezent structura personalului din cabinetele ministeriale este: 90 % - funcţionari publici; 5,5 % - funcţionari din sectorul privat; 4,5 % - oameni politici.

[23] Debbasch, Ch. – op. cit.; p.150

Scanned with OKEN Scanner

Marile şcoli de pregătire universitară joacă un rol esenţial în formarea membrilor cabinetelor. Astfel, 40 % dintre aceştia provin de la Şcoala Naţională de Administraţie (E.N.A.) din Paris, iar 8 % - de la universităţi tehnice, aceştia din urmă, predominând în ministerele tehnice.

Funcţionarii membri de cabinet sunt în general, tineri; 70 % din personal are vârsta cuprinsă între 28 – 48 ani. Aceştia ocupă uneori, funcţii în mai multe cabinete în mod succesiv. Trecerea de la un cabinet la altul, favorizează o carieră mai rapidă sau accesul la funcţii de conducere într-un minister. În scopul evitării favoritismelor, o lege din 13 iulie 1911 a interzis practicarea "testamentelor" ministeriale; ele constau în faptul că, un ministru demisionar putea să promoveze, în locul său, pe unul dintre proprii colaboratori. Or, prin lege, promovarea persoanelor ataşate cabinetului unui ministru demisionar este nulă, cu excepţia cazului când acestea au avansat înainte de demisia şefului de cabinet; în plus, numele lor trebuie publicat în Monitorul Oficial.

În concluzie, ministrul poate să acorde favoruri propriilor colaboratori, înainte de a se declanşa criza ministerului său, care are ca punct final propria demisie. Numărul colaboratorilor ministrului este în principiu limitat, printr-o reglementare datând din anul 1948. Fac excepţie cabinetul Primului-Ministru şi al Ministrului Economiei şi Finanţelor. În fapt, această dispoziţie nu este respectată. În diverse rânduri, cabinetele sunt formate din colaboratori neoficiali ale căror misiuni sunt mai importante decât ale colaboratorilor oficiali. Colaboratorii neoficiali nu figurează, din raţiuni diverse, în lista oficială a cabinetului. Un cabinet are, de regulă, 40-50 membri.

Structura unui cabinet pe funcţii este următoarea:

- directorul de cabinet, responsabil cu funcţionarea în ansamblu a acestuia, şi care are drept de semnătură acordat de către ministru;
- consilieri tehnici, însărcinaţi cu misiuni distincte care acoperă diferite domenii de activitate. Ei pregătesc deciziile pe care le va lua ministrul şi sunt interlocutori obişnuiţi ai tuturor membrilor birourilor din minister;
- şeful de cabinet, însărcinat cu aspectele protocolare şi politice ale activităţii ministrului. El dispune de colaboratori pentru a organiza toate

Scanned with OKEN Scanner

deplasările ministrului şi are dreptul să-l reprezinte în circumscripţia electorală, la întâlnirile cu alegătorii;

- secretarul particular al ministrului, care se ocupă cu sarcini legate de persoana şi programul ministrului (audienţe, recepţii etc.).

- birou al cabinetului, care este un organism permanent şi îndeplineşte un număr de funcţii administrative (recepţia şi transmiterea corespondenţei, transmiterea actelor şi semnarea lor, gestiunea personalului din cabinet etc). Numărul birourilor administrative variază de la un minister la altul.

La nivelul anumitor ministere poate fi organizat câte un Secretariat general, organ administrativ reprezentativ, având rolul de a coordona, sub autoritatea ministrului, diferite direcţii din subordinea acestora şi fiind conduse de câte un secretar general. Asemenea secretari generali se pot întâlni la Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Poştelor şi Telecomunicaţiilor, Ministerul Apărării, Ministerul Energiei sau Ministerul Industriei.

În Franţa, secretariatele generale ale ministerelor nu au avut un mare succes, deoarece prin implantarea lor, intră în concurenţă directă cu activitatea exercitată de cabinetele ministeriale care generează un sentiment de frustrare. Ca urmare, începând din 1963, reorganizarea secretariatului general a fost principalul obiectiv urmărit de reforma sectorului administrativ.

2. Marea Britanie

Numărul ministerelor în Marea Britanie nu este fix, ci variabil; el a evoluat în funcţie de necesităţile de moment. În unele opinii,[24] se consideră că, "Guvernul englez este prea numeros pentru a fi şi eficient", numărând între 70-90 membri. Din echipa guvernamentală fac parte şi asistenţii miniştrilor, numiţi şi "miniştri juniori". Dar plenitudinea puterii executivului este exercitată de către cabinet, format din şefii departamentelor ministeriale cele mai importante. Numărul membrilor de cabinet a variat de la 6-7 membri (în vremea lui Charles II, sec.17), la 10-12 membri (în vremea reginei Ann, sec.18), la 8 persoane în timpul celui de-al doilea război mondial ("War cabinet").

[24] Debbasch, Ch. – op. cit.; p.167

Scanned with OKEN Scanner

În prezent, Primul-Ministru are misiunea de a fixa numărul de membri ai cabinetului şi de a facilita accesul miniştrilor cei mai importanţi, pentru a mări eficienţa activităţii. În felul acesta, se asigură respectarea principiului lui J. Prophet conform căreia "Cabinetul trebuie să fie atât de restrâns pentru a acţiona, dar atât de numeros pentru a domina partidul şi a controla Camera Comunelor prin propria influenţă".[25]

În interiorul Cabinetului, anumiţi miniştri ocupă un loc tradiţional şi anume cei ai Afacerilor Externe, Trezoreriei, Internelor, Apărării, Educaţiei şi Ştiinţei, Comerţului, Muncii, Guvernării Locale. Un loc egal cu cel ocupat de marii demnitari revine: Lordului Cancelar, Cancelarului Ducatului de Lancaster, Lordului Preşedinte al Consiliului. Dacă ministrul Justiţiei face parte în mod obişnuit din Cabinet, nu acelaşi lucru se poate spune şi despre ministrul Sănătăţii; acesta, în timpul mandatului Partidului Conservator a făcut parte din Cabinet (1963) însă în timpul Partidului Laburist, a fost exclus (1964).

Marea Britanie este, de peste cinzeci de ani, ţara cu cele mai numeroase remanieri structurale. Încă din anul 1918 a fost constituită "Comisia Haldane", având ca obiectiv studiul distribuţiei raţionale a sarcinilor ministeriale. Astfel, atât Conservatorii, cât şi Laburiştii au urmărit aceleaşi obiective de restructurare a ministerelor: desfiinţarea posturilor inutile, ameliorarea calităţii propunerilor efectuate de către fiecare minister, obţinerea unei mai bune eficienţe în acţiunea guvernului. Din motive de optimizare a activităţii, s-a produs fuziunea a trei ministere: al Marinei, al Aerului şi de Război într-unul singur – al Apărării. Din acelaşi motiv, astăzi nu mai există decât un singur minister însărcinat cu afacerile externe, faţă de 4 câte erau anterior (Afaceri Externe, Commonwealth, al Coloniilor, al Indiei).

Cabinetul are următoarele funcţii:

- elaborarea programului politic care se supune ulterior aprobării Parlamentului;
- controlul acţiunii Executivului;
- coordonarea permanentă a muncii ministerelor şi delimitarea responsabilităţilor acestora.

[25] idem; p.168

Scanned with OKEN Scanner

Structura Guvernului britanic cuprinde 6 ministere tradiţionale şi 4 ministere de creaţie mai recentă. Ministerele clasice sunt: al Trezoreriei, de Externe (Foreign Office), de Interne, Ministerul Comerţului, Ministerul Apărării, Ministerul Educaţiei şi Ştiinţelor.

Ministerele nou înfiinţate sunt: Ministerul Tehnologiei, Ministerul Serviciilor Sociale, Ministerul Administraţiei Locale şi al Planificării Regionale, Departamentul Serviciilor Publice.

Structura personalului administrativ în sistemul britanic este formată din trei clase:

1. clasa administrativă (cuprinde aproximativ 2500 funcţionari);
2. clasa executivă (cuprinde 83000 funcţionari);
3. clasa clericilor ("clerical class", cuprinzând aproximativ 200.000 funcţionari).

1) În structura clasei administrative se cuprind următoarele funcţii publice:

- secretarul permanent - este un personaj remarcabil al administraţiei britanice şi se situează pe cel mai înalt eşalon al clasei administrative. Tratamentul său general este extrem de elevat, depăşindu-l în anumite situaţii, chiar şi pe cel al miniştrilor. Poziţia sa este comparabilă cu cea a secretarului general întâlnit la ministerele franceze. Atribuţiile pe care le îndeplineşte fac din secretarul permanent, personajul-cheie al ministerului; el este consilierul şi colaboratorul imediat al ministrului, îşi asumă coordonarea tuturor serviciilor din ministerul respectiv şi veghează la realizarea unei bune activităţi de gestiune în acest context.

Secretarul permanent are drept de reprezentare al ministrului în faţa Camerei Comunelor, elaborează proiecte de lege şi răspunde la interpelările parlamentare. Importanţa funcţiei sale decurge din principiul inamovibilităţii, poziţia sa nefiind afectată de remanierile ministeriale; de asemenea, se poate observa, o strictă neutralitate în exercitarea funcţiilor sale;

- secretarul general adjunct ("Deputy Secretary") îl secondează pe secretarul permanent. Competenţa sa se poate întinde în ansamblul departamentului ministerial sau pe un anumit număr de subdiviziuni ale acestuia;

Scanned with OKEN Scanner

- sub-secretarul ("Under Secretary"); la nivelul fiecărui departament ministerial sunt câte doi sub-secretari; primul răspunde de conducerea financiară a departamentului fiind un fel de contabil-şef ("Accounting Officer"), în timp ce al doilea coordonează politica de personal ("Establishment Officer").

- secretarul-asistent ("Assistant Secretary") - este prezent în fruntea fiecărei diviziuni departamentale. O diviziune conţine mai multe specializări / secţiuni conduse de un director ("Principal") sau de un şef de birou.

2) Clasa executivă cuprinde funcţionari însărcinaţi cu funcţii de control şi execuţie. O parte din ei efectuează activităţi de coordonare, fiind responsabili cu luarea de decizii şi cu furnizarea de anumite instrucţiuni; o altă parte a funcţionarilor din această clasă se ocupă efectiv cu activităţi de execuţie.

3) Clasa clericilor este constituită din simpli funcţionari de birou, însărcinaţi cu treburi modeste (munci de secretariat, comisioane etc). Această clasă cuprinde funcţionari de grad înalt ("Higher Clerical Officer") şi funcţionari simpli ("Clerical officer").

3. Italia

Conform Constituţiei Italiei, numărul, atribuţiile şi organizarea ministerelor sunt determinate prin lege. Structurile ministeriale au cunoscut în Italia, aceeaşi evoluţie ca şi în alte ţări. La începuturile guvernării, funcţionau 7 ministere, dar ulterior s-au adăugat altele, ajungându-se în prezent la 19 ministere. Printre ministerele cel mai recent create se pot menţiona: Ministerul Participaţiilor Publice (1956), Ministerul Sănătăţii (1958), Ministerul Spectacolului şi Turismului (1959).

Conform opiniei lui C. Mortati,[26] ministerele se clasifică după finalitatea lor, în 6 categorii şi anume:

1. ministere având ca obiect apărarea ordinii publice şi salvgardarea ordinii juridice între care se disting: ministerul Afacerilor interne şi ministerul Justiţiei;

2. ministere îndreptate spre apărarea ordinii internaţionale: ministerul Afacerilor externe şi ministerul Apărării;

[26] Mortati, C. – Instituzioni di diretto publico; ediţia a VI a; 1962; p.498

Scanned with OKEN Scanner

3. ministere având ca obiect organizarea activităţilor de producere a bunurilor materiale şi a serviciilor, cuprinzând: ministerul Agriculturii şi a Pădurilor, ministerul Industriei şi Comerţului, ministerul Muncii şi Prevederilor Sociale, ministerul Sănătăţii, ministerul Comerţului Exterior, ministerul Lucrărilor Publice;

4. ministere care girează servicii publice cu caracter industrial sau comercial sau controlează întreprinderi publice / private care sunt: ministerul Transporturilor, ministerul Poştelor şi Telecomunicaţiilor, ministerul Participaţiilor Statului;

5. ministere având ca obiect dezvoltarea intelectuală şi culturală, şi anume: ministerul Instrucţiei Publice (al educaţiei), ministerul Turismului.

6. ministere care furnizează statului, mijloace financiare, în vederea realizării obiectivelor sale politice, şi anume: ministerul Finanţelor, ministerul Bugetului şi Trezoreriei.

Un minister având un caracter special este Ministerul Participaţiilor Statului, care a fost înfiinţat în anul 1956. Acest minister avea o structură foarte simplă, cuprinzând un inspector general aflat în fruntea a două servicii: al afacerilor economice şi al afacerilor administrative. Personalul ministerului nu poate să depăşească 100 persoane. Scopul acestui minister este conducerea acţiunilor pe care le întreprinde statul într-un sector determinat.

În anul 1971, acest minister a fost reorganizat, dobândind o structură clasică, formată din 3 direcţii generale:

- direcţia generală a programelor de dezvoltare;
- direcţia generală a afacerilor economice;
- direcţia generală a afacerilor generale şi a personalului.

Prin intermediul acestei noi structuri, precum şi cu aportul inspectorului general, se creează premise favorabile exercitării atribuţiilor sale fundamentale constând în: previziune, gestiune, organizare internă şi control.

4. Suedia

Sistemul guvernamental suedez are un caracter particular. Numărul ministerelor este redus (11), iar personalul angajat nu depăşeşte 1500 membri. Această stare de lucruri se explică prin faptul că, cea mai mare parte a

Scanned with OKEN Scanner

sarcinilor care în mod normal revin ministerelor, este atribuită, în Suedia, autorităţilor locale autonome.

Ministerul este format dintr-o echipă redusă ca număr şi aflată în jurul ministrului. Rolul său este cel al unui organism de studiu şi programare politică, iar miniştrii şi colaboratorii acestora nu se ocupă cu probleme de gestiune. Autorităţile autonome funcţionează sub tutela miniştrilor şi structura lor este mai complexă, atât ca mod de organizare, cât şi ca număr de personal. Astfel, ministerul Comerţului are 70 de funcţionari, în schimb autorităţile publice autonome ataşate acestuia, cuprind 1200 persoane.

Această concepţie prezintă avantajul că eliberează organele de decizie de sarcini de rutină şi, astfel, se pot ocupa efectiv de responsabilităţi de ordin general. Dezavantajul rezidă în faptul că antrenează tensiuni între ministere şi direcţiile autonome.

3.3. Structuri administrative publice locale în ţări ale Uniunii Europene

3.3.1. Premise generale

Structura admistraţiei publice teritoriale depinde de opţiunea generală, între principiile de centralizare şi principiile de descentralizare. Necesitatea existenţei unor structuri locale este determinată de faptul că organele administraţiei publice centrale nu pot să asigure îndeplinirea sarcinilor administrative în fiecare punct al teritoriului şi au nevoie de o reţea locală.

În cadrul Uniunii Europene se întâlnesc, atât sisteme administrative unitare/centralizate (Franţa, Italia), cât şi sisteme administrative federale (Germania). Aceste două forme de organizare îşi pun amprenta asupra modului de structurare al administraţiei publice locale. Astfel, o colectivitate teritorială aparţinând unui stat unitar, se distinge de o alta, membră a unui stat federal; prima va avea numai competenţe în plan administrativ şi nu va afecta structura unitară a statului.

Scanned with OKEN Scanner

Spre deosebire, un stat membru al unei federaţii dobândeşte, în afara unor competenţe administrative, şi unele puteri proprii garantate de Constituţie, în materie legislativă, executivă şi judecătorească.

Indiferent dacă sunt integrate într-un sistem administrativ unitar sau într-o federaţie, colectivităţile locale beneficiază de sprijinul financiar al statului, administraţiilor centrale (federale), dar se găsesc şi în postura de contribuabili, după cum realizează un venit mediu pe locuitor mai mic, respectiv mai mare faţă de media naţională.

Amenajarea teritoriului urmăreşte obiective de justiţie teritorială şi rentabilitate economică. Astfel, Legea privind amenajarea teritoriului adoptată în Franţa la 4 februarie 1995, răspunde la două principii cheie, şi anume:[27]

1) principiul echităţii – stipulează că egalitatea şanselor poate fi compatibilă cu tratamente fiscale inegale, în funcţie de puterea contributivă;

2) principiul eficienţei – conform căruia amenajarea teritoriului trebuie să favorizeze o dezvoltare echilibrată şi durabilă.

3.3.2. Structuri administrative publice locale în state federale

Statul federal formează o uniune de drept constituţional; el este un stat descentralizat din punct de vedere politico-administrativ, rezultat din suprapunerea a două tipuri de state - statul federal şi statele federate - acestea din urmă renunţând la utilizarea exclusivă a suveranităţii lor. Ca o consecinţă logică, există două ordini constituţionale şi anume:

a) ordinea majoră a federaţiei;

b) ordinele minore ale statelor componente.

Federaţia[28] este un fel de uniune de tip constituţional care are la bază ca act de drept intern, constituţia federală. Statul federal are patru trăsături[29] caracteristice principale:

1. unitatea statului federal;

[27] Crespy, A., Moreau, J.R. – La péréquation financiere entre les collectivités locales et l'aménagement du teritoire; Les éditions du C.N.F.P.T.; Paris; 1996; p.7

[28] Prelot, M.; Boulouis, J. - Institutions politiques et droit constitutionnel; 11e édition; Dalloz; Paris, 1990; p.261.

[29] idem, p.262.

Scanned with OKEN Scanner

2. pluralitatea de state (federate);
3. autonomia constituţională a statelor federate;
4. suprapunerea parţială a celor două ordini constituţionale.

1. În ceea ce priveşte unitatea statului federal, aceasta se relevă în două dimensiuni şi anume:

- din punctul de vedere al dreptului internaţional;
- din punctul de vedere al dreptului constituţional.

Statul federal este unic sub aspectul dreptului internaţional, problema organizării federale fiind o chestiune de drept intern. Statul federal apare singur ca subiect al dreptului internaţional public, are singur capacitate internaţională. De asemenea, în plan internaţional există unitate de cetăţenie, cea federală şi cea a statului federat, neexistând situaţie de dublă cetăţenie.

2. Cel de al doilea aspect se referă la pluralitatea de state federate (16 landuri în Germania), elementele componente ale federaţiei reprezentând, ele însele, entităţi politice complete.

3. Această trăsătură se justifică, din punct de vedere istoric, prin modul de apariţie a federaţiei. Statele federale au o ordine constituţională proprie, un sistem propriu de organe ale celor trei puteri (legislativă, executivă, judecătorească) şi o legislaţie proprie.

4. În legătură cu ultimul aspect, se poate aprecia că ordinea constituţională a federaţiei limitează ordinea constituţională a statelor federate, sub aspecte ca regimul politic sau forma de guvernământ.

Conform logicii federaţiei, partajul competenţelor între federaţie şi statele federate se face în favoarea celor din urmă. Competenţa de drept comun aparţine statelor federate, federaţia nedispunând decât de o competenţă reziduală[30] (numită competenţă de atribuţie).

Aceste caracteristici fac ca fenomenul federal să fie unul complex şi variat, prezentând de fiecare dată trăsături specifice, care tind, fiecare, să rezolve cât mai bine problemele particulare cărora sunt chemate să le dea soluţii optime.

[30] Pactet, P. - Institutions politiques. Droit constitutionnel; 13e édition Masson Paris-Millan-Barcelona; 1994; p.57.

Scanned with OKEN Scanner

Sistemul administrativ din Germania asigură o largă autonomie locală, care rezultă, atât din structura federală a statului, cât şi din existenţa colectivităţilor locale, ale căror resurse şi atribuţii sunt mult mai mari decât în oricare alt stat al Uniunii Europene.

Structura administrativă[31] a Germaniei a cunoscut o evoluţie neregulată, marcată uneori de un grad ridicat de autonomie din partea colectivităţilor locale, iar alteori de o incidenţă crescută a puterilor statului. Astfel, în statele care s-au născut din Sfântul Imperiu Roman Germanic, monarhia a pus în aplicare o politică foarte centralizată. După primul război mondial, odată cu instituirea Republicii de la Weimar, s-a evidenţiat o tendinţă netă în favoarea unei mari libertăţi acordată colectivităţilor locale, statuată ulterior prin vot universal.

Slaba gestiune practicată de anumite colectivităţi locale, însoţită de marea criză economică mondială, marcată în mod particular prin deprecierea mărcii germane, au determinat eşecul sistemului administrativ bazat pe autonomie locală. Odată cu instituirea regimului naţional-socialist s-a aplicat cu rigoare o politică de unificare a administraţiilor publice locale. Sistemul electoral a fost suprimat şi pe scena politică germană s-a aplicat un regim centralizat de stat bazat pe principiile Fuhrerului ("Fuhrer Prinzip").

Organizarea locală a fost realizată prin intermediul unor agenţii publice numite direct de către puterea politică ("Staathalter"). O lege promulgată în anul 1935, privind organizarea comunelor, a stabilit noile principii de autoritate şi centralism. Prin instaurarea regimului hitlerist, se deschidea o nouă perioadă, în cadrul căreia fiecare autoritate de ocupaţie urma să administreze direct zona care i-a fost atribuită. Procesul urma să se desfăşoare gradual, pe măsura progreselor înregistrate în privinţa epurărilor. Adunările şi autorităţile executive ale colectivităţilor locale, după ce în prima fază au fost numite de către puterea de ocupaţie, erau ulterior alese în "mod liber", conform modalităţilor diverse, specifice fiecărei regiuni.

Administraţia publică locală se supune unor reguli stabilite prin Constituţia adoptată în anul 1949. Aceasta prevede că Germania este un stat federal şi defineşte competenţele respective ale Federaţiei statelor membre

[31] Debbasch, Ch. – op. cit.; p.384

Scanned with OKEN Scanner

(numite "Landuri"), acordând o largă autonomie locală. Pentru a avea o imagine de ansamblu, este de remarcat faptul că Federaţia angajează 13% din funcţionarii publici, în timp ce landurile şi comunele angajează 54% şi respectiv 33% dintre aceştia; bugetul federaţiei asigură acoperirea a 48,5% din cheltuielile publice, în timp ce landurile şi comunele realizează 33% şi respectiv 18%.

Germania, fosta RFG, a fost mult timp statul federal veritabil al Uniunii Europene. Împărţirea fostei RFG în 11 landuri datează din 23 mai 1949, dată la care s-a promulgat Legea Fundamentală ("GRUNDGESTETZ"). În fosta RDG, cele 5 landuri au fost abolite în 1952. După unificarea din 3 octombrie 1990, ele au fost restabilite şi integrate în RFG şi, implicit, în Comunitatea Europeană. Astfel, geneza federalismului german se datorează landurilor, văzute ca formaţiuni statale, preexistente statului federal. Dacă în perioada 1935-1945, Germania a fost un stat unitar, în anul 1949 s-a revenit la organizarea federativă a statului în landuri; astfel, federalismul a fost privit ca un element de libertate.

În noile condiţii, în Germania există 16 astfel de "state federate": Baden-Württemberg, Bavaria, Berlin, Brandenburg, Brëmen, Hamburg, Hessen, Lower Saxony, Mecklenburg-West Pomerania, Renania de Nord-Westphalia, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thuringia. Populaţia acestor landuri variază de la 676.000 locuitori (landul Bremen) - 17.962.000 locuitori (Renania de Nord-Westphalia).

În fruntea fiecărui land se află un ministru-preşedinte, ales de către Parlamentul landului. La rândul său, ministrul-preşedinte numeşte miniştrii landului şi îşi face cunoscut programul politic pe care doreşte să-l realizeze. Miniştrii răspund în faţa Parlamentului de Land şi, cu acordul acestuia, pot fi revocaţi de către ministrul-preşedinte. Landul este divizat într-un anumit număr de circumscripţii; cetăţenii landurilor sunt suverani în privinţa modului de organizare în propriul resort teritorial. Un guvern de land are o structură asemănătoare celei din Fig.nr.4.

Din acest motiv, nu există un regim uniform de organizare al landurilor, fiecare având propria structură funcţională. Autonomia landurilor rezultă în

Scanned with OKEN Scanner

primul rând din repartiția competențelor legislative, care este însă limitată prin Constituție. Astfel, Constituția definește domeniile care sunt în exclusivitate de competența Federației sau chiar a landurilor și domeniile care sunt de competență comună/concurentă, atât pentru statul federal, cât și pentru landuri.
Federația deține în exclusivitate atribuțiuni legate de următoarele domenii: afaceri externe, apărare națională, protecție civilă, comerț exterior, direcția vămilor, poștă și telecomunicații, căi ferate, trafic aerian, politica monetară. Atât Federația, cât și landurile se pot ocupa de probleme comune privind: legislația muncii și legislația economică, asigurări și asistență socială, despăgubiri de război, cercetare științifică, transporturi, naționalizări, legislații anticartel. În aceste domenii, landul poate acționa în măsura în care Federația nu intervine, el trebuie să salvgardeze unitatea juridică și economică și să armonizeze condițiile de viață pe ansamblul teritoriului. Anumite probleme sunt numai de competența landurilor cum este cazul educației și radiodifuziunii. Responsabilitățile de natură administrativă aparțin, în principal, statelor membre și nu federației.

Landurile au competențe în executarea legilor proprii cât și a legilor federației. Din acest motiv, ele se supun controlului de legalitate exercitat de către Guvernul central și chiar pot să primească instrucțiuni de la autoritățile centrale, dacă există un act normativ care să prevadă acest lucru.
În plus, landurile sunt însărcinate din ce în ce mai frecvent cu executarea unor funcții administrative cu care au fost delegate de statul federal. Din acest domeniu fac parte: administrația apărării, autostrăzi federale, impozitarea societăților, iar Guvernul central exercită un control de oportunitate asupra modului de îndeplinire a acțiunilor respective; în plus, el poate interveni în procesul de numire al funcționarilor publici pe diferite posturi.

Scanned with OKEN Scanner

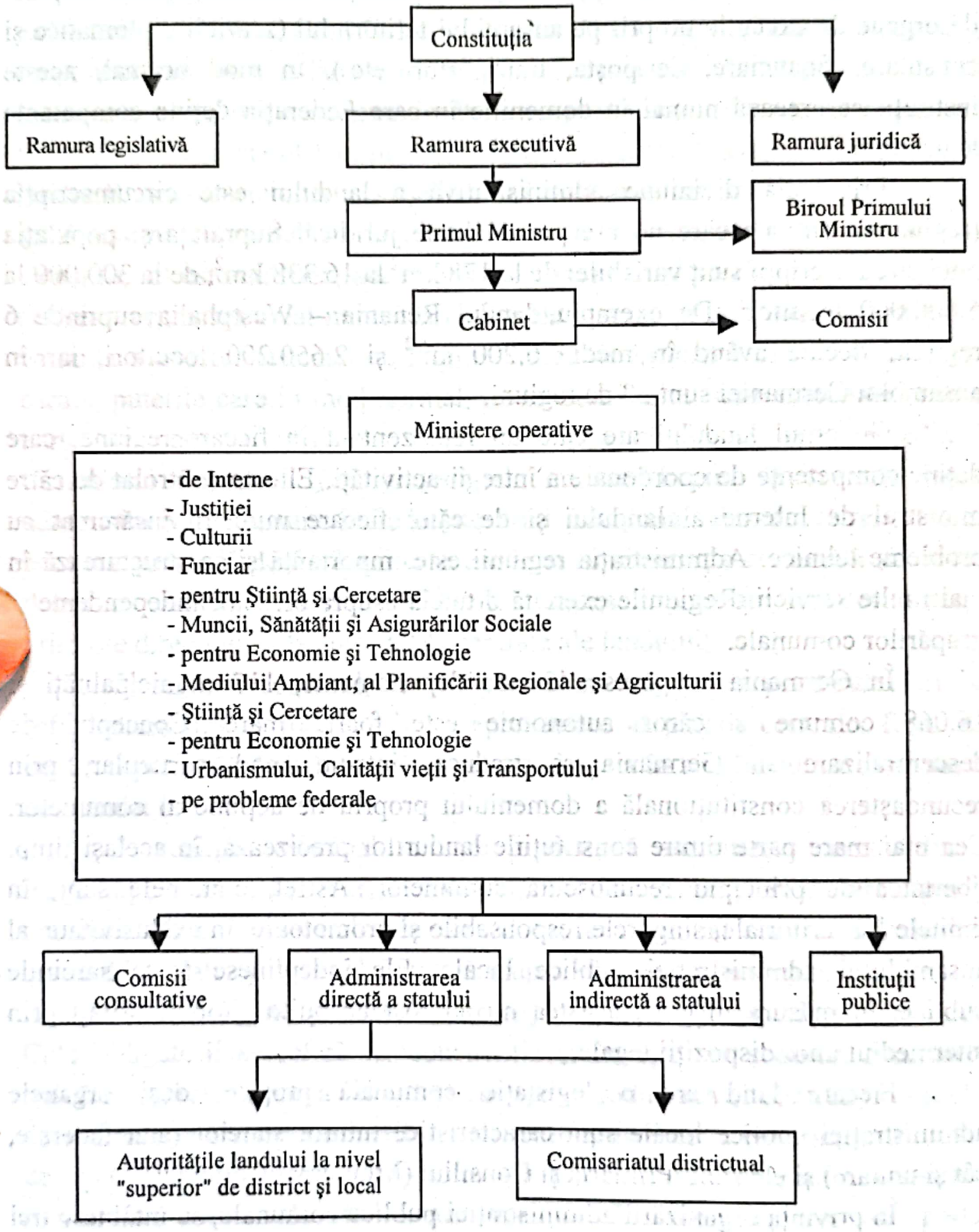


Fig. nr.4. Structura tipică a unui land (Renania de Nord)

Scanned with OKEN Scanner

Numai în situaţii excepţionale, administraţia federală centrală dispune de organe de execuţie proprii pe ansamblul teritoriului (servicii diplomatice şi consulare, financiare, de poştă, transporturi etc.). În mod normal, aceste instituţii se creează numai în domeniile în care Federaţia deţine competenţe legislative.

Principala diviziune administrativă a landului este circumscripţia (regiunea), entitate care nu are personalitate juridică. Suprafaţa şi populaţia unei circumscripţii sunt variabile: de la 178 km^2 la 16.338 km^2, de la 300.000 la 5.600.000 locuitori. De exemplu, landul Renania – Westphalia cuprinde 6 regiuni, fiecare având în medie 6.200 km^2 şi 2.650.200 locuitori, iar în ansamblul Germaniei sunt 33 de regiuni.

Guvernul landului are câte un reprezentant în fiecare regiune, care deţine competenţe de coordonare a întregii activităţi. El este controlat de către ministrul de Interne al landului şi de către fiecare ministru însărcinat cu probleme tehnice. Administraţia regiunii este importantă şi se structurează în mai multe servicii. Regiunile exercită o tutelă asupra oraşelor independente şi grupărilor comunale.

În Germania se găsesc 426 de departamente, 117 municipalităţi şi 16.068 comune a căror autonomie este foarte mare. Conceptul de descentralizare în Germania se traduce, într-un mod particular, prin recunoaşterea constituţională a domeniului propriu de acţiune al comunelor. Cea mai mare parte dintre constituţiile landurilor precizează, în acelaşi timp, libertatea de principiu recunoscută comunelor. Astfel, comunele sunt, în limitele lor teritoriale, singurele responsabile şi promotoare, în exclusivitate, al ansamblului administraţiei publice locale. Ele îndeplinesc toate sarcinile publice, în măsura în care, acestea nu au fost atribuite altor autorităţi prin intermediul unor dispoziţii legale.

Fiecare land are o legislaţie comunală proprie, deşi organele administraţiei publice locale sunt caracteristice tuturor statelor (atât federale, cât şi unitare) şi ele sunt: Primăria şi Consiliul (Municipal/Comunal).

În privinţa organizării administraţiei publice comunale, se întâlnesc trei forme principale[32], şi anume:

[32] Debbasch, Ch. – op. cit.; p.391

Scanned with OKEN Scanner

1) regimul local, în care predomină autoritatea Consiliului Comunal. În cadrul acestui sistem, Consiliul este ales de către cetăţeni şi exercită în acelaşi timp, atât sarcini legislative, cât şi sarcini executive. Rolul primarului este restrâns şi el nu poate acţiona decât cu acordul Consiliului. Acest regim este foarte întâlnit în sudul Germaniei, dar în modalităţi diverse. De exemplu, în landul Baden-Wurtemberg, preşedintele Consiliului municipal este totodată şi şeful administraţiei publice locale. Ales pentru o perioadă de 8 ani de către Consiliu, el este un funcţionar relativ independent şi prezidează Comitetul de cetăţeni, organism creat numai în comunele care au peste 3000 de locuitori; o variantă a acestui sistem este regimul local de influenţă britanică, în cadrul căruia, puterile care în mod normal, revin Consiliului, sunt exercitate în mare parte de comisia administrativă, în fruntea căreia se află preşedintele Consiliului Comunal. Dar preşedintele nu are dreptul să exercite funcţii administrative. Ele sunt încredinţate unui funcţionar ales de către Consiliu, pentru o perioadă de 6-12 ani care conduce administraţia comunală şi execută deciziile comisiei administrative. În plus, el nu se supune autorităţilor locale, ci primeşte directive de la autorităţile centrale ale landului;

2) regimul comunal, în care predomină autoritatea primarului. El este şeful administraţiei locale, cât şi reprezentant al puterii centrale, fiind ales pentru o perioadă de 8-12 ani, în unele landuri iar în alte landuri, numai pentru un mandat de 4 ani;

3) regimul comunal în care predomină autoritatea Comitetului de magistraţi; acesta este un organ colegial, în cadrul căruia primarul are o poziţie onorifică. Comitetul este ales de către Consiliul Comunal, care rămâne de drept organul legislativ şi organul de tutelă asupra administraţiei locale.

Comunele îndeplinesc, atât competenţe obligatorii, cât şi facultative. Cele obligatorii se referă la: construcţia şi întreţinerea şcolilor, combaterea poluării, aprovizionarea cu apă şi energie, producerea şi distribuţia gazelor, acordarea de asistenţă minerilor, etc. Atribuţiile facultative conţin: acordarea de ajutoare economice (concesiuni de terenuri, credite pentru construcţii industriale, comerciale etc.), construirea de abatoare, pieţe en-gros, porturi publice maritime sau interne, centre de transbordare.

Scanned with OKEN Scanner

Anumite competenţe sunt exercitate în contul administraţiei statului federal: construcţia de locuinţe, poliţie, pompieri.

În Germania legi locale privind administraţia se delimitează în funcţie de o trăsătură a lor esenţială, şi anume: dacă administraţia locală, cât şi consiliul local, au în fruntea lor una şi aceeaşi persoană - monism - sau dacă există două persoane - dualism - adică un conducător onorific al Consiliului local (primarul) şi un şef al administraţiei locale.

Se întâlnesc astfel, diferite variante de reglementări locale[33], şi anume:

1. Conducere prin magistratură (a se vedea Fig.nr.5) care se caracterizează prin:

- alegerea în mod nemijlocit de către cetăţeni a consiliului deputaţilor oraşului, iar acesta îşi desemnează la rândul său o conducere administrativă cu putere de decizie (magistratură);
- alegerea viceprimarilor onorifici se realizează pe baza votului general, în timp ce viceprimarii din oficiu sunt aleşi pe baza votului nominal; primarul este preşedintele magistraturii şi are drept de veto.

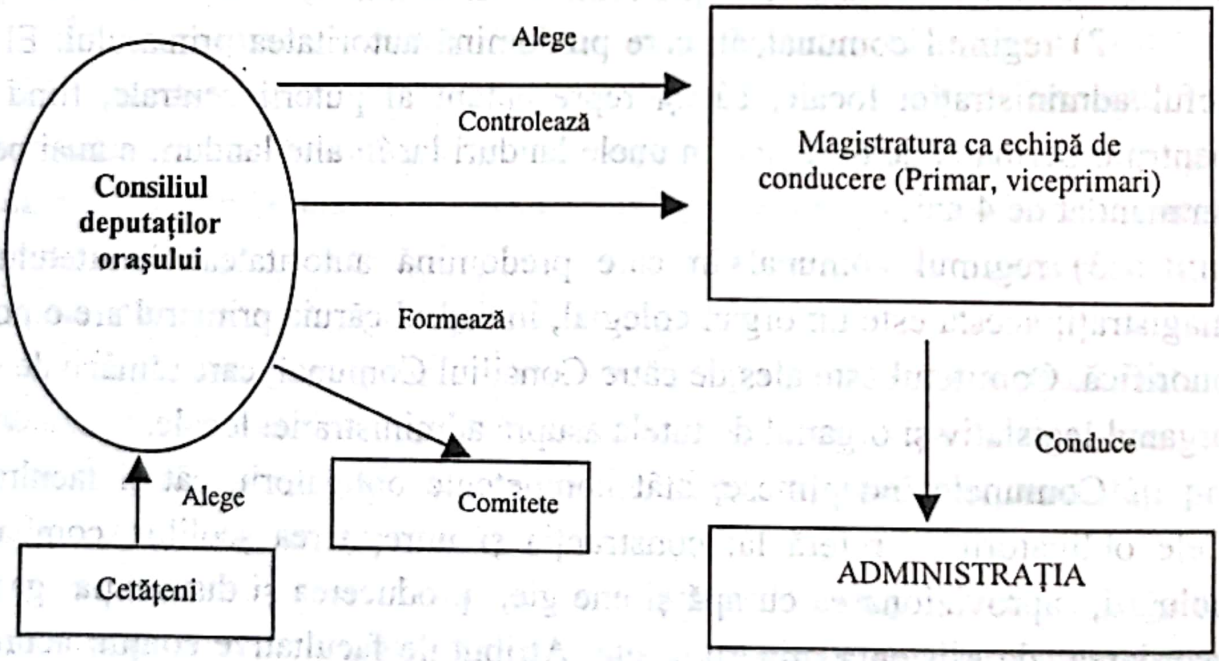


Fig.nr.5. Conducerea prin magistratură

[33] Wolfgang, G. - Ghid al politicii comunale, editura InterGRAF, Reşiţa, 1999, p.26-27.

Scanned with OKEN Scanner

2. Conducerea prin intermediul primarului (a se vedea Fig.nr.6) care are următoarele caracteristici principale:

- organul de conducere este consiliul local/orăşenesc, care este ales de cetăţeni;
- primarul este în acelaşi timp şi preşedintele Consiliului orăşenesc;
- există şi organisme orăşeneşti alcătuite din primar şi viceprimari care pregătesc deciziile ce urmează a fi adoptate de Consiliul orăşenesc.

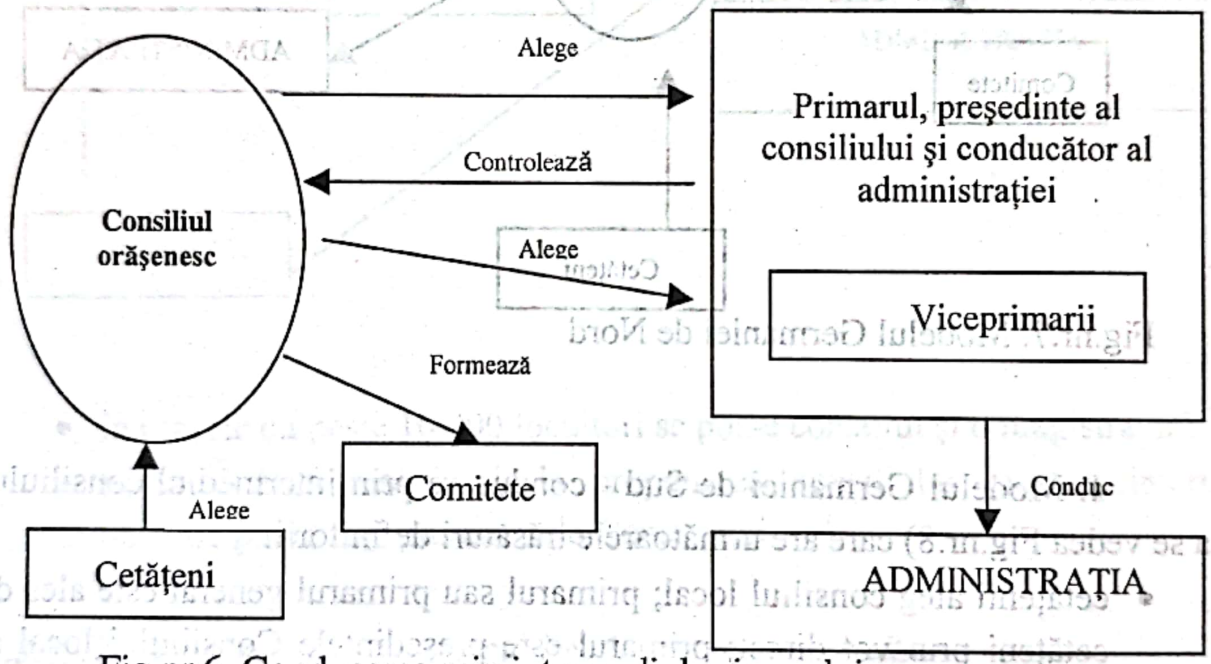


Fig.nr.6. Conducerea prin intermediul primarului

3. Modelul Germaniei de Nord - conducere prin intermediul consiliului (a se vedea Fig.nr.7) care se caracterizează prin următoarele:

- cetăţenii aleg Consiliul local al oraşului care, la rândul său, îşi desemnează un preşedinte (primarul general);
- consiliul local îşi alege un director comunal (director al oraşului) care va fi şi viceprimarul localităţii şi va îndeplini atribuţiile de conducător al administraţiei locale.

Scanned with OKEN Scanner

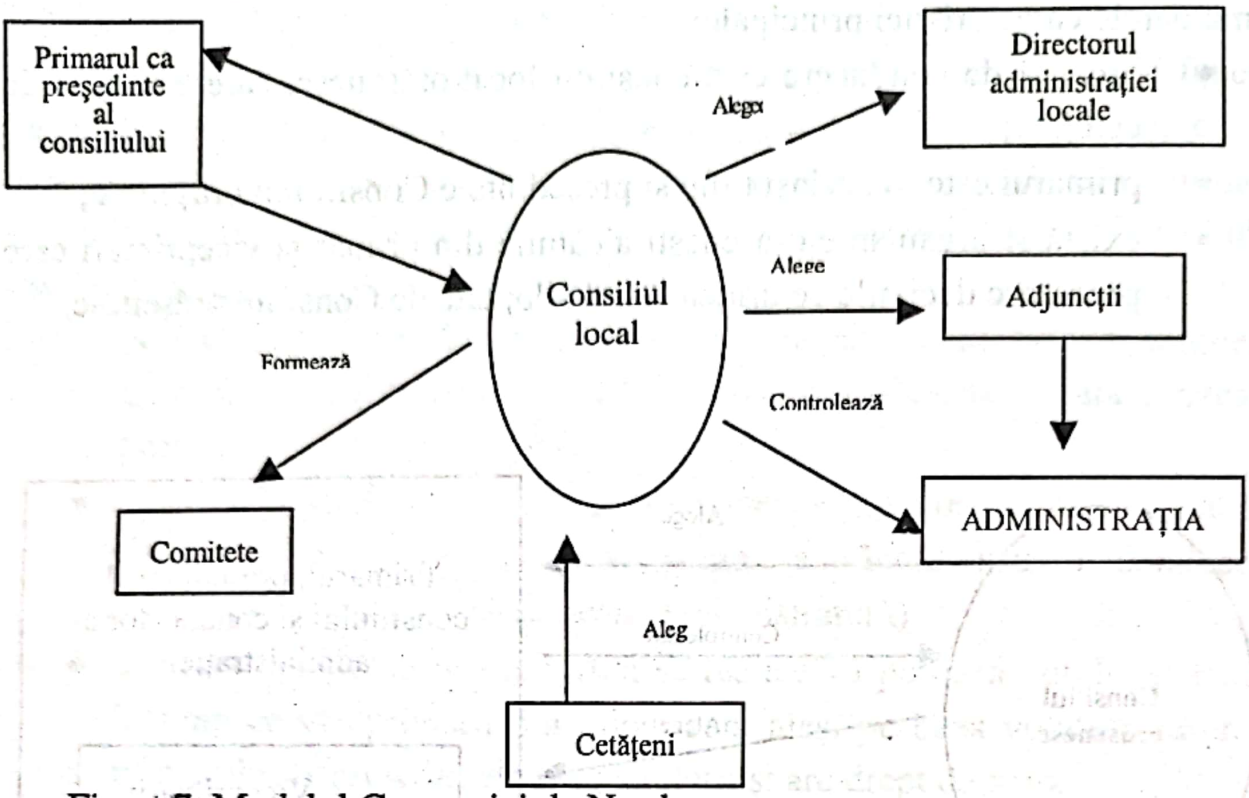


Fig.nr.7. Modelul Germaniei de Nord

4. Modelul Germaniei de Sud - conducere prin intermediul consiliului (a se vedea Fig.nr.8) care are următoarele trăsături definitorii:

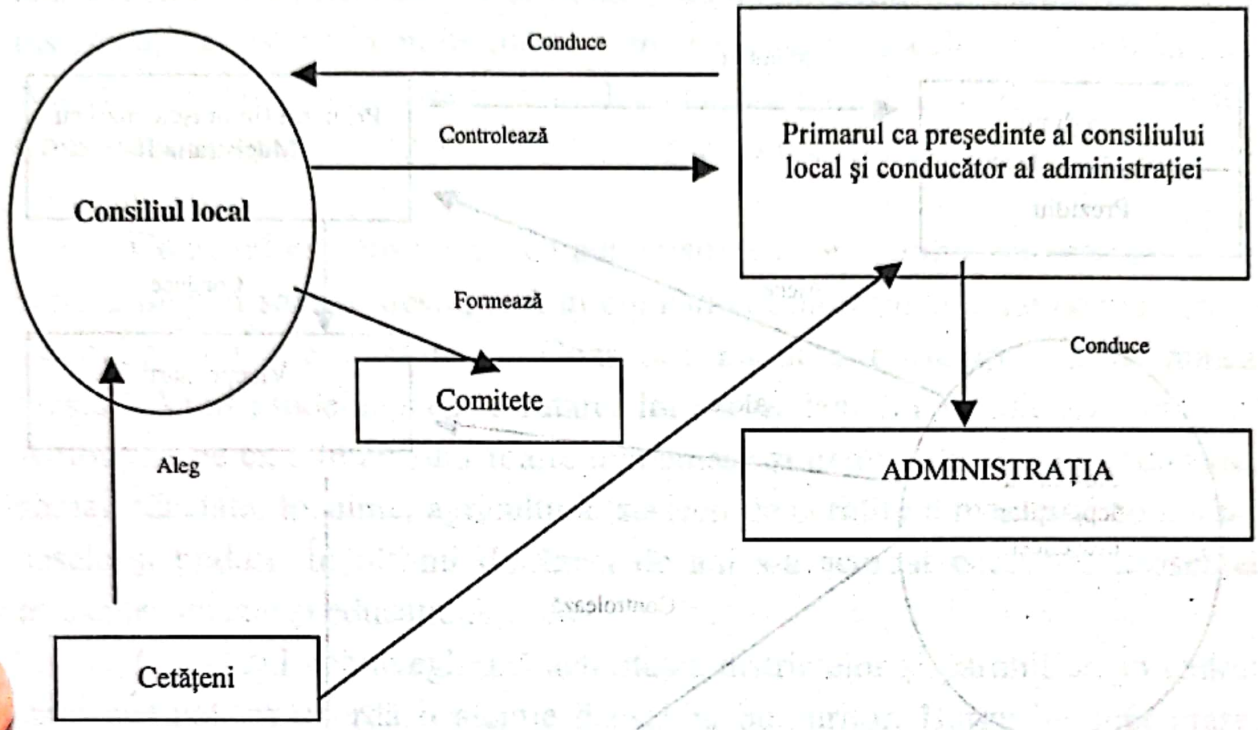
- cetăţenii aleg consiliul local; primarul sau primarul general este ales de cetăţeni prin vot direct; primarul este preşedintele Consiliului local şi directorul Administraţiei;
- conşiliul local alege viceprimarii, se care subordonează primarului.

5. Modelul de conducere comunală din cele 5 noi landuri germane (a se vedea Fig.nr.9) are ca principale caracteristici:

- cetăţenii aleg direct reprezentanţii obştei;
- consiliul local are un preşedinte, un prezidiu sau un organ de conducere;
- primarul şi viceprimarii sunt aleşi de Consiliul local pe o durată de 4 ani;

Scanned with OKEN Scanner

Fig.nr.8. Modelul Germaniei de Sud



- în oraşele cu peste 10.000 locuitori se poate constitui şi o magistratură;
- în localităţile mai mici, la propunerea consiliului local, primarul onorific poate fi şi preşedintele Consiliului.

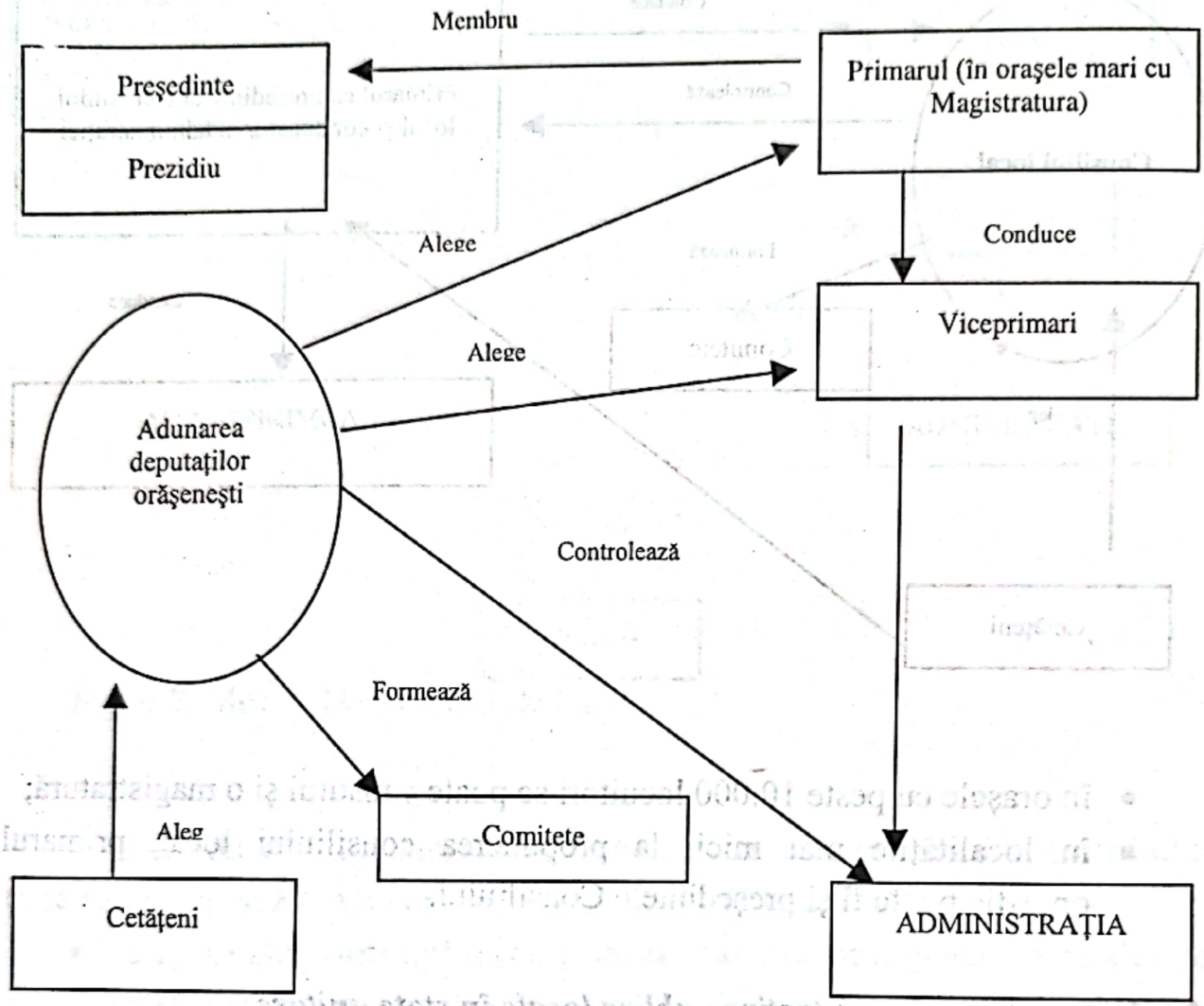
3.3.3. Structuri administrative publice locale în state unitare

1.Marea Britanie

Dezvoltarea administraţiei publice locale britanice, ca şi în alte ţări, este un fenomen istoric, deoarece colectivităţile locale bine organizate au apărut înaintea constituirii sistemului central. Astfel se explică marea amploare pe care a luat-o în Anglia guvernarea locală, îndeosebi după al doilea război mondial, deşi eforturi de reformare ale acestui sector s-au semnalat încă din anul 1834.

Scanned with OKEN Scanner

Fig.nr.9. Modelul celor cinci landuri



Sursa: Wolfgang, G., "Ghid al politicii comunale", Ed.InterGraf, Reşiţa, 1999.

Structura administraţiei publice locale cuprinde: a)comitate; b)districte; c)parohii.

Comitatele. Acestea corespund vechii diviziuni a teritoriului; o parte dintre ele s-au constituit înainte de cucerirea normandă, dar cele mai multe s-au format în secolele al X-lea – al XI-lea. Comitatul este echivalentul departamentului în Franţa. Dacă anumite comitate au o unitate istorică, altele s-au format prin divizare. Populaţia lor variază mult ca număr, de la 30.000 până la 2.250.000 locuitori.

Scanned with OKEN Scanner

Fiecare comitat are un Consiliu, al cărui membri sunt aleşi din 3 în 3 ani. Consilierii desemnează funcţionarii adjuncţi, pentru o durată de 6 ani, însărcinaţi să asigure continuitatea muncii organelor locale de administraţie. Aceşti adjuncţi pot proveni, atât dinlăuntrul, cât şi din afara membrilor Consiliului. Consiliul este condus de un preşedinte ("chairman") şi desfăşoară 4 sesiuni pe an.

Consiliul este însărcinat cu administrarea comitatului, iar cea mai mare parte a muncii sale se desfăşoară în comisii specializate. Aceste comisii sunt, fie obligatorii, fie facultative. Consilieri nu sunt retribuiţi pentru munca prestată. Vreme îndelungată, recrutarea lor s-a realizat din mediile aristocratice. Atribuţiile pe care le au sunt foarte numeroase şi extrem de variate : educaţie, şomaj, sănătate, locuinţe, agricultură, servicii de ocrotire a mamei şi copilului, şosele şi poduri. În ultimii douăzeci de ani s-a acordat o atenţie deosebită asistenţei sociale şi educaţiei.

Comitatul supraveghează activitatea districtelor şi parohiilor. În cadrul unui comitat, se acordă o atenţie deosebită burgurilor. Burgurile sunt oraşe, târguri şi sunt de două categorii:

a) burguri-comitate;

b) burguri-municipale.

a) Crearea burgurilor-comitate s-a datorat acordării de către puterile regale, a unor privilegii în folosul oraşelor; aceste privilegii dădeau dreptul oraşelor să se autoadministreze şi să aibă o reprezentare separată faţă de comune, în sistemul local. Aceste oraşe au fost nominalizate prin legea din 1888, în prezent existând 83 de burguri-comitate;

b) Oraşele mici şi mijlocii care beneficiază de un statut particular, datorat libertăţilor obţinute în trecut, se încadrează în categoria burgurilor-municipale. La sfârşit de mileniu doi, în Marea Britanie erau 309 burguri-municipale, cu o populaţie variind între 5000-100.000 locuitori.

Districtele. La origine, districtele au fost grupări de parohii sau de case, dar în prezent ele sunt creaţii artificiale ale unei legi din 1894. Districtele, urbane sau rurale, sunt administrate de:

- un Consiliu, ales la fiecare 3 ani în cadrul căruia fiecare consilier are în domeniul său de lucru, o parohie cu 300 locuitori;

- un Preşedinte şi un adjunct ai Consiliului, aleşi de către consilieri, fie dintre membrii Consiliului, fie din afara acestuia.

Districtele au atribuţii în materie de sănătate; în timp, şi-au pierdut competenţele privind educaţia sau timpul liber. Viaţa administrativă este mult mai intensă în districtele urbane, decât în cele rurale.

Parohiile sunt subdiviziuni ale districtelor rurale; ele reprezintă cele mai vechi şi cele mai mici colectivităţi locale. O lege din anul 1930 a suprimat parohiile aparţinând districtelor urbane. Cantonate vreme îndelungată în sfera activităţilor de asistenţă, parohiile au fost supuse unui proces de reformă începând cu anul 1894. De la această dată, parohiile civile au devenit independente faţă de parohiile ecleziastice.

Organele administrative ale parohiei variază potrivit numărului de locuitori, după cum urmează:

a) parohiile care au mai puţin de 100 locuitori practică o administraţie directă;

b) parohiile cu peste 100 locuitori pot să-şi stabilească un Consiliu; acest Consiliu este obligatoriu pentru parohiile care au mai mult de 300 locuitori.

Consiliul parohial ţine 3 sesiuni pe an. Puterile parohiei sunt limitate. Ea se supune controlului exercitat de către Consiliul de district rural, şi Consiliul Comitatului de care aparţine. Este de remarcat, în acest context, faptul că în Irlanda de Nord, districtele nu sunt divizate în parohii.

În cadrul sistemului britanic, un loc important revine modului în care se realizează administraţia Londrei. Dintotdeauna, gestiunea capitalei Marii Britanii a avut un caracter original, ţinând cont de condiţiile în care s-a dezvoltat oraşul şi care au impus modificarea organizării tradiţionale, practicată până în anul 1945.

În sistemul tradiţional, aglomeraţia urbană fiind atunci de 3,25 milioane locuitori forma Comitatul de Londra, administrat la nivel central de un Consiliu. La nivel local, administraţia londoneză s-a realizat de către Corporaţia oraşului şi cele 18 Consilii ale burgurilor metropolitane.

În fruntea Corporaţiei, care datează din epoca medievală, se afla Lordul-Primar. El era ales de către Consiliul Municipal, pentru un mandat de

Scanned with OKEN Scanner

un an. În ciuda unor disfuncţionalităţi moştenite din trecut, Corporaţia ("City") era însărcinată cu administrarea unor sectoare foarte importante, cum este de exemplu, portul Londrei.

Londra era împărţită în 18 burguri (cartiere) metropolitane, administrate fiecare de proprii primari; un loc special revine burgului Westminster, deoarece în acest cartier se află Parlamentul şi Palatul Regal.

Creşterea aglomeraţiei urbane londoneze (la peste 8 milioane locuitori) a impus un nou sistem de administrare, adoptat printr-un Act guvernamental în anul 1963. În prezent, structura organizatorică cuprinde: Consiliul Marii Londre format din 100 de membri, 32 consilii corespunzătoare divizării pe cartiere a Londrei şi Corporaţia oraşului.

Începând cu anul 1965, în Marea Britanie a demarat o nouă reformă în administraţia publică, care a pus accent pe structurile şi aspectele regionale. Marea Britanie a fost subdivizată în nouă regiuni, din raţiuni de planificare. În fiecare regiune funcţionează câte un Consiliu şi o Comisie de planificare economică regională.

Repartiţia atribuţiilor între noile autorităţi vizează, urmărindu-se în egală măsură, întărirea democraţiei locale şi instituirea unui echilibru între exigenţele de eficacitate şi afinităţile locale. Noilor regiuni le sunt încredinţate prestarea serviciilor publice de transport, construcţia de autostrăzi, servicii de poliţie şi stingerea incendiilor.

Calendarul de aplicare al reformei a debutat prin publicarea unei noi "Carte administrative a Marii Britanii", care cuprinde noile comitate şi regiuni, precum şi noile denumiri ale acestora.

2. Italia

Regimul administraţiei locale în Italia a fost, până la crearea regiunilor ca unităţi administrativ-teritoriale, foarte asemănător cu sistemul francez. În momentul în care Italia şi-a realizat unitatea naţională, regimul administrativ local stabilit a fost unul puternic centralizator, în sensul că atribuţiile şi competenţele autorităţilor locale alese sunt subordonate legilor naţionale. Acestea precizează domeniile în care pot interveni autorităţile locale, precum şi

Scanned with OKEN Scanner

tutela pe care o exercită autoritățile centrale. Spre deosebire de sistemul german, regimul local instituit este uniform în toată Italia.

La începutul secolului XX, proiectele de reformă avansate au avut ca obiectiv, să mărească gradul de autonomie al colectivităților locale. Însă regimul totalitar al lui Mussolini a redus progresiv autonomia locală. Printr-o lege asupra guvernării locale emisă în anul 1934, autoritățile alese au fost înlocuite cu autorități numite; în plus, la nivelul afacerilor locale era numit un reprezentant al puterii centrale.

După război, în anul 1946, a fost propus un nou sistem administrativ; unii partizani au fost adepți ai descentralizării, mergând chiar până la federalizarea Italiei. Alții, însă, au propus revenirea la sistemul administrativ existent înainte de regimul fascist al lui Mussolini. Constituția adoptată în anul 1948 a reprezentat un compromis între cele două alternative. Astfel, Constituția precizează că Republica italiană este unitară şi indivizibilă, iar structurile administrației publice locale sunt: regiunile, provinciile şi comunele, în mod identic cu sistemul francez.

Comunele şi regiunile sunt cele mai importante componente ale regimului administrativ local.

În structura fiecărei comune se disting trei categorii de organe: consiliul, junta ("giunta") şi primarul ("sindaco").

Consiliul comunal este adunarea deliberantă, fiind ales pentru un mandat de câte 4 ani, asemănător sistemului administrativ francez. Numărul consilierilor variază de la 15 membri (pentru comunele având mai puțin de 3.000 locuitori) la 80 membri (pentru comunele cu peste 500.000 locuitori). Consiliul se reuneşte cel puțin de două ori pe an, iar în situații mai deosebite, la cererea unui anumit număr de consilieri, el poate avea şi întruniri cu caracter excepțional.

Consiliul exercită funcția legislativă la nivelul comunei, însă legile pe care le adoptă trebuie să se încadreze în contextul național. Comunele au obligația să respecte anumite principii administrative, iar obiectivele lor să nu contravină interesului general. Totodată, operațiunile pe care le finanțează nu trebuie să aducă prejudicii grave bugetului.

Consiliul comunal aprobă bugetul şi exercită funcţia de control asupra activităţii primarului şi a juntei.

Junta este un organ colegial, iar numărul membrilor săi variază în funcţie de importanţa comunei. Junta nu se află în subordinea Consiliului comunal, ci acţionează sub conducerea primarului. Fiecare membru al acesteia este responsabil pentru unul sau mai multe servicii comunale. În plus, Consiliul poate delega o parte din competenţele proprii, în atribuţiile juntei.

Junta exercită anumite funcţii care, în Franţa, sunt îndeplinite de către primar; el fiind cel care conduce administraţia comunală, pregăteşte legile şi bugetul comunei.

În Italia, primarul este "autoritatea supremă" a comunei, însă atribuţiile sale sunt mai puţin numeroase şi extinse. El îndeplineşte, înainte de toate, funcţii protocolare, fiind reprezentantul comunei în anumite împrejurări şi având drept de semnătură asupra documentelor şi contractelor încheiate cu diferiţi parteneri.

Repartiţia puterii între juntă şi primar, ţine mai mult de personalitatea oamenilor, de factorii locali şi de importanţa comunei, decât de textul legii. Astfel, în comunele mici, primarul este autoritatea publică principală, spre deosebire de comunele mari, în care Consiliul şi junta sunt organele administrative de bază, iar rolul primarului este unul secundar.

Provincia constituie în acelaşi timp, o formă intermediară de colectivitate descentralizată, dar şi o circumscripţie administrativă-cadru, de acţiune a administraţiei centrale. Acest al doilea rol este mult mai important decât primul. Provinciile pot fi divizate în arondismente, în mod asemănător cu împărţirea departamentelor franceze, tot în arondismente.

În calitate de circumscripţie administrativă, provincia are două organe esenţiale: prefectul şi Consiliul administrativ. Prefectul este un funcţionar public stabilit la nivelul provinciei, dar este reprezentantul puterii centrale în teritoriu. El beneficiază de puteri discreţionare şi activitatea sa este extrem de politizată, ceea ce duce la apariţia unor tensiuni cu autorităţile locale care nu împărtăşesc aceleaşi ideologii politice.

Puterea de control a prefectului este foarte întinsă; autorităţile locale au obligaţia de a deferi prefectului, toate proiectele de decizie pe care doresc să le

Scanned with OKEN Scanner

adopte, iar acesta poate să le modifice sau chiar să le anuleze, dacă ele contravin "instrucţiunilor guvernului central".[34]

Mai mult, dacă o comună nu-şi îndeplineşte atribuţiile stabilite prin lege, prefectul poate delega un comisar special care să coordoneze procesul de administrare la nivel local şi să acţioneze în numele comunei. În fine, prefectul poate să ceară guvernului, dizolvarea Consiliului comunal şi să numească un înalt-comisar, pentru a media disensiunile politice şi a preveni formarea blocajelor politice.

Dizolvarea Consiliilor locale a reprezentat o decizie adoptată des în anii '70, chiar în cazul marilor oraşe ca Roma, Genova, Bari şi Veneţia, datorită disputelor înregistrate în plan politic, în cadrul cărora nici un partid nu a putut obţine majoritatea absolută.

Consiliul administrativ al provinciei colaborează cu prefectul, pentru a controla activitatea desfăşurată de autorităţile locale. El cuprinde 10 membri, numiţi de prefect şi conduşi de către acesta. Controlul desfăşurat este de natură financiară, atenţia fiind îndreptată mai ales, înspre execuţia bugetului local. În plus, toate documentele elaborate la nivelul provinciei care au un conţinut financiar, sunt transmise Consiliului. Acesta poate anula sau amâna rezolvarea unei probleme (afaceri) locale, dacă se constată că este ilegală sau contravine interesului public.

Constituţia Italiei a prevăzut constituirea a 19 regiuni, determinate de particularităţile zonale, de diferenţele de nivel al dezvoltării între nordul şi sudul ţării, precum şi de multitudinea dialectelor utilizate. Aceste elemente au stat şi la baza reformei regionale care a demarat în anul 1946. Constituirea celor 19 regiuni a fost motivată de pretenţiile de autonomie prezentate de Sicilia, care au determinat autorităţile italiene să recurgă la soluţia regionalizării, pentru a evita manifestarea unor intenţii asemănătoare şi în alte părţi ale teritoriului. În felul acesta, s-a rezolvat pe cale juridică, problema Siciliei, care a devenit o regiune autonomă, dar nu singura din Italia. Conform Constituţiei, regiunile sunt constituite în organisme autonome şi au funcţii şi puteri particulare; totuşi, cele 19 regiuni nu au acelaşi statut.

[34] Debbasch, Ch. – op. cit.; p.168

Scanned with OKEN Scanner

Constituția declară că 5 regiuni (printre care și Sicilia) sunt speciale, iar 14 sunt ordinare, ținând cont de ordinea cronologică de creare a acestora, în decursul istoriei.

Regiunile au o dublă competență; pe de o parte, ele dispun de atribuții legislative, la fel ca orice stat membru al unei federații. Pe de altă parte, ele dispun de largi competențe în domeniul administrativ, transferate de la organele centrale, pe baza unei legi adoptate în anul 1970.

Scanned with OKEN Scanner

CAP. 4. COORDONATE ALE SISTEMULUI ADMINISTRATIV AL S.U.A.

4.1. Cadrul evolutiv şi structura administrativă publică federală

Pe fondul definirii federalismului, ca divizare a atribuţiilor şi funcţiilor între instituţiile de la nivel naţional şi cele de la nivelul statelor membre, prevăzută în cadrul general stabilit de Constituţie, federalismul american a cunoscut un proces evolutiv complex. Timp de aproape un secol şi jumătate, sintagma ce l-a caracterizat a fost "federalism dual" numit astfel pentru că era rezultatul a ceea ce Tocqueville numise "fracţionarea suveranităţii".[35]

În pledoaria sa pentru Constituţia federală, Madison susţinea că aceasta este o "combinaţie fericită..., interesele mari şi de ansamblu fiind dirijate de către guvernământul naţional, iar cele locale şi particulare de către guvernămintele statelor".[36] Distincţia dintre cele două categorii de interese este, fără îndoială, pertinentă şi nu lipsită de semnificaţie pentru viziunea pluralistă, însă întreaga istorie a federalismului american a fost şi continuă să fie marcată de căutarea unor formule optime de a le separa şi conjuga, în acelaşi timp.

Componentele puternice ale sistemului federal, statele membre ale uniunii apăreau, în unele privinţe, drept egale guvernământului naţional, fiecare dintre nivele având atribute distincte, asupra cărora era suveran. Ca urmare, existau deosebiri importante între state, atât în privinţa drepturilor cetăţenilor, a rolului guvernământului, în definirea crimei şi a pedepsei etc., cât şi în structurarea administraţiei publice.

Deşi este larg recunoscut rolul federalismului în menţinerea stabilităţii naţiunii americane, nu este de neglijat faptul că Războiul Civil a fost declanşat, nu numai de problema sclaviei, ci şi de diferenţele considerabile dintre statele industrializate din Nord şi cele agricole din Sud, diferente ce au cristalizat

[35] Tocqueville, A. - Despre democraţie în America, vol.I, Editura Humanitas, Bucureşti, 1995, p.424.

[36] Lowi, J.J.; Ginsberg, B. - "American Government: Freedom and Power" - Madison James, "The federalist papers" n° 10, New-York, London, 1992.

Scanned with OKEN Scanner

interese deosebite şi, mai mult chiar, opuse.

Schimbarea importantă s-a produs ca urmare a marii crize din anii '30 care a determinat renunţarea la practica "laissez-faire" şi adoptarea de către preşedintele Franklin D.Roosevelt a programului "New-Deal" ale cărui măsuri necesitau, în cele mai multe cazuri, cooperarea între nivelul federal şi cel statal. S-a inaugurat, astfel, federalismul cooperativ, în care sferele de acţiune ale celor două niveluri nu mai sunt separate, ci se întrepătrund, liniile de demarcaţie devenind permeabile şi flexibile.

Mai târziu, au fost puse în circulaţie două metafore foarte sugestive pentru deosebirile dintre cele două etape care au marcat evoluţia sistemului administrativ american: prăjitura în straturi, pentru federalismul dual şi prăjitura marmorată, pentru cel cooperativ.[37]

Sensul principal al schimbării a fost acela al creşterii puterii guvernului federal, proces care a continuat în deceniile următoare. În anii '50-'60, instituţiile federale şi-au asumat misiunea de a promova egalitatea socială prin desegregarea rasială, iar apoi prin ceea ce s-a numit Războiul împotriva sărăciei declanşat de preşedintele Lyndon Johnson. Mai cu seamă, acest program a necesitat dezvoltarea conexiunilor dintre personalul existent şi politicile adoptate la diferite niveluri ale sistemului de guvernare, cunoscut sub denumirea de "relaţii guvernamentale".[38]

Pentru caracterizarea acestora s-a utilizat o altă sugestivă metaforă: "gard de ţăruşi", în care barele orizontale ar fi nivelurile guvernamentale, iar ţăruşii reprezintă interesele susţinute de diferite grupuri şi lobby-uri. Conform noului model, comunităţile de interese intră în contact cu fiecare nivel al guvernului, informându-se, exercitând presiuni asupra acestora şi facilitând comunicarea între niveluri. Imaginea este, fără îndoială, relevantă pentru perspectiva pluralismului politico-administrativ.

Ca rezultat, începând cu anii '60, instituţiile federale au subvenţionat o serie întreagă de programe locale. Dar, la finele aceluiaşi deceniu, s-a conturat o nouă schimbare. În anul 1969, când îşi începea mandatul, preşedintele

[37] Janda, K.; Berry, J.M.; Goldman, J. - "The Challenge of Democracy in America", Boston, Houghton Mifflin Company, 1990, p.69.
[38] Mihuţ, L. - Despre pluralism în America, Editura Enciclopedică, Bucureşti, 1997, p.57.

Scanned with OKEN Scanner

republican Richard Nixon lansa formula "Noul federalism". Criticând supracentralizarea şi suprabirocraţia sistemului, el şi-a propus să redea statelor o serie de atribuţii şi să amplifice puterea instituţiilor care sunt mai apropiate de popor. Chiar dacă demersul său nu a avut succesul scontat, obiectivul a rămas şi în atenţia administraţiilor ulterioare.

Ca o caracteristică a anilor '80-'90, se remarcă faptul că statele au devenit mai inovatoare ca oricând înainte în adoptarea de legi şi programe, experimentând noi politici în diferite domenii, validându-şi în mai mare măsură calitatea de a fi "laboratoare ale democraţiei". În practică, s-a consacrat aprecierea că instituţiile guvernării la nivelul statelor, precum şi cele, foarte numeroase în SUA de la nivel local, oferă cetăţenilor un înalt grad de acces la procesul adoptării opţiunilor, al deciziilor administrative sau politice.

Cu toate acestea, nu trebuie idealizată valorificarea de către cetăţeni a cadrului oferit de instituţiile locale ale guvernării. Caracterul restrâns, nesemnificativ, al sarcinilor care reveneau administraţiei locale a fostelor colonii americane ale Angliei, a influenţat şi structura administraţiei centrale. Iniţial, aceasta era extrem de simplă şi dispunea de un personal redus, trăsături care s-au menţinut până în secolul al XIX-lea. Ulterior, numărul secretarilor, membri ai guvernului, echivalenţi miniştrilor din ţările europene, aflaţi în anturajul preşedintelui a sporit la opt şi a fost reorganizată structura secretariatelor (ministerelor).

În perioada războiului civil, au fost create posturile de secretar adjunct şi de şef de birou, cu rol de intermediere între secretari (miniştri) şi personalul administrativ. Funcţia de sub-secretar nu a fost integrată în ierarhia administrativă, decât spre sfârşitul secolului al XIX-lea. În ultimul deceniu al sec.XX, numărul secretarilor se ridica la 12 persoane.

Dacă evoluţia numărului de secretari nu a fost atât de spectaculoasă, se constată în schimb, o veritabilă "inflaţie" de agenţii publice autonome, care au ajuns la un număr de 61. Două dintre aceste agenţii îşi desfăşoară activitatea în vecinătatea ministerelor; este vorba de Comisia pentru Servicii Publice ("Civil Service Commision") care îndeplineşte competenţe în privinţa carierei funcţionarilor publici şi Agenţia de Administrare a Serviciilor Generale ("General Services Administration") însărcinată cu operaţii logistice ale

statelor membre ale federației (de exemplu, construcția de parcuri imobiliare).

Sistemul administrativ american este de tip federal, iar în cadrul administrației federale cea mai reprezentativă instituție este Președinția, după care un loc prioritar ocupă Departamentul de Stat. Postul de Secretar de Stat,[39] creat printr-o lege adoptată la 27 iulie 1789, rămâne și astăzi cel mai important în ierarhia administrativă, după cel de Președinte.[40]

Departamentul de Stat este responsabil în principal cu derularea afacerilor externe, iar dintre atribuțiile sale politice interne se pot menționa: conservarea și gestiunea arhivelor interne, publicarea legilor, intermedierea raporturilor dintre Președinte și Congresul american, dintre Președinte și autoritățile celor 50 state membre ale federației.

Secretarul de stat are drept colaboratori imediați: sub-secretarul, sub-secretarul administrativ, secretari adjuncți care coordonează serviciile departamentului, un consilier juridic și asistenți speciali. Acești colaboratori formează un comitet de conducere ("Staff committee"). Sub-secretarul consiliază și ajută secretarul de stat la elaborarea și execuția deciziilor de politică externă. Sub-secretarul administrativ este responsabil cu organizarea și coordonarea întregului departament, fiind ajutat în munca sa de consilieri și experți.

Secretarii adjuncți au atribuții precis delimitate, mergând de la oficierea serviciilor diplomatice, la negocieri și reglementări internaționale, de la consilierea juridică a președintelui, la intermedierea relațiilor cu Departamentul Apărării. În același timp secretarii adjuncți sunt mediatori, atât în raporturile cu Congresul American, cât și cu publicul, în privința informării corecte și rezolvării problemelor acestuia.

În afara Departamentului de stat, structura administrației centrale americane cuprindea, înainte de reforma din anii '70, încă 10 alte departamente (ministere – conform titulaturii europene). Acestea sunt:[41]

1. Departamentul Trezoreriei, care a fost creat printr-o lege din 2 septembrie 1879. Misiunea sa nu este legată direct de bugetul de stat, ci are

[39] Debbasch, Ch. – op. cit.; p.163
[40] Detalii, în paragraful 4.2.3.
[41] Debbasch, Ch. – op. cit.; p.42

conţinut mai ales fiscal; departamentul se ocupă direct de strângerea impozitelor, dar are şi unele funcţii auxiliare (supravegherea consumului de narcotice, etc.).

2. Departamentul Apărării, care a fost înfiinţat în anul 1949 prin reunirea a trei ramuri ale armatei (Aviaţie, Marină, Armament terestru) şi are ca obiectiv esenţial asigurarea securităţii naţionale.

3. Departamentul Justiţiei, care a fost creat printr-o lege din 22 iunie 1870, ca urmare a solicitării Procurorului general de a controla modul în care se aplică legile federale, administraţia judiciară şi penitenciară şi poliţia federală. În acelaşi timp, acest Departament are rolul de a reprezenta Guvernul în justiţie şi de a acorda consultaţii juridice Preşedintelui şi autorităţilor celorlalte departamente.

4. Departamentul Poştelor, care a fost înfiinţat pe baza unei legi din 8 iunie 1872, având rolul de a conduce activitatea de poştă, dar îndeplineşte şi numeroase funcţii juridice.

5. Departamentul de Interne, creat prin legea din 3 martie 1849, are ca responsabilitate asigurarea ordinei interne şi în primul rând, apărarea avuţiei naţionale (resurse naturale, domenii, etc.) şi a populaţiei. El administrează, totodată, un număr important de activităţi şi de bunuri (pescuit, vânătoare, sport, rezerve şi parcuri naţionale, etc.).

6. Departamentul Agriculturii, înfiinţat printr-o lege din 15 mai 1862, are rolul de a proteja consumatorul şi viaţa rurală, de la producţia agricolă destinată pieţei, la preţul echipamentelor agricole; în acelaşi timp, departamentul coordonează cercetarea tehnico-ştiinţifică şi învăţământul în domeniul agricol.

7. Departamentul Muncii, creat în 1913, este succesorul Departamentului Comerţului şi Muncii (înfiinţat în anul 1903) şi se ocupă cu toate problemele legate de piaţa muncii.

8. Departamentul Comerţului, care a fost creat, la fel ca Departamentul Muncii, printr-o lege din 4 martie 1913. El are rolul de a încuraja dezvoltarea activităţii comerciale, coordonează organismele de studii statistice, controlează aparatele de măsură şi depozitele de marcă. Până nu demult, acest departament a îndeplinit atribuţiile unui minister de transporturi, deoarece controla reţeaua

Scanned with OKEN Scanner

rutieră, navigaţia aeriană şi transporturile maritime şi fluviale.

9. Departamentul Sănătăţii, Educaţiei şi Bunăstării, care a fost creat în anul 1953, are rolul de a coordona instituţiile din diversele reţele şi sisteme de educaţie, ocrotire a sănătăţii şi securitate socială respectiv a programelor adoptate de către statele membre ale federaţiei.

10. Departamentul de Transporturi, face parte, alături de Departamentul Construcţiilor şi cel al Dezvoltării Urbane, din categoria ministerelor cel mai recent create şi sunt o dovadă a centralizării acestor activităţi la nivelul S.U.A., deşi, din punct de vedere constituţional, sistemul administrativ american este de tip federal.

Structura ierarhică generală a unui departament al administraţiei federale americane este prezentată în Fig.nr.10, fiecare nivel administrativ fiind condus de 1 secretar şi 1 secretar adjunct, 1-3 subsecretari, 6-10 secretari asistenţi şi câte un număr variabil de subsecretari - asistenţi-adjuncţi, şefi de departamente (interne) şi şefi de sectoare.

Proiecte de reformă a aparatului administraţiei centrale de stat au fost iniţiate de preşedintele Richard Nixon, în anul 1970. El a numit un Consiliu de Avizare al Organizării Executive care avea ca obiectiv restructurarea departamentelor, mesaj transmis şi poporului, la 22 ianuarie 1971. Cu acest prilej, preşedintele denunţa confuzia existentă în derularea activităţilor din interiorul administraţiei, aparatul excesiv de birocratizat şi o anumită lipsă de eficienţă a sistemului administrativ existent.

Proiectul de reformă a vizat desfiinţarea a şapte dintre departamentele existente (interior, agricultură, comerţ, muncă, sănătate, educaţie, dezvoltării urbane) şi crearea altor patru noi departamente (ministere), şi anume:

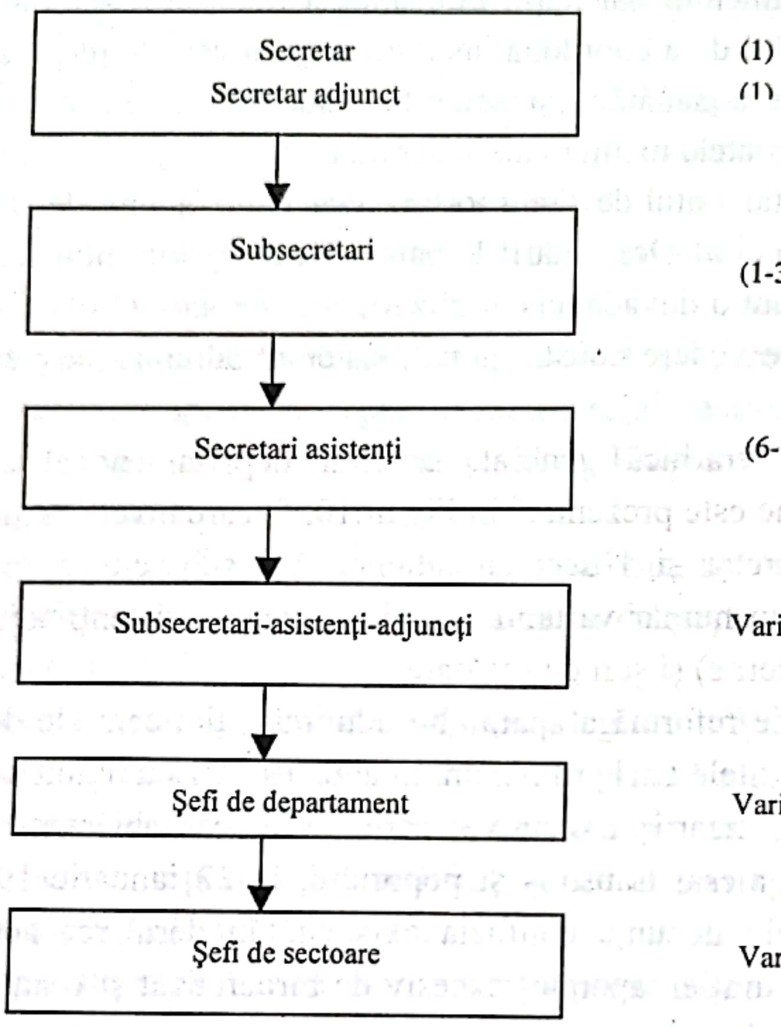
Departamentul pentru dezvoltarea comunicaţiei, având competenţe în materie de locuinţe, locuri de muncă, servicii sociale şi culturale;

Departamentul de resurse naturale, cu atribuţii în problemele care ţin de resurse energetice, apă, protecţia florei şi faunei şi asigurarea echilibrului ecologic;

Departamentul de resurse umane, care să se ocupe de sănătate, dezvoltare culturală şi să vegheze pentru ca toţi indivizii şi familiile să dispună de un venit decent;

Scanned with OKEN Scanner

Fig.nr.10. Structura ierarhică a unui departament în S.U.A.



Departamentul afacerilor economice, având ca obiective garantarea coerenţei măsurilor de politică economică, reducerea şomajului, stabilitatea preţurilor, utilizarea raţională a resurselor, protecţia salariaţilor şi creşterea forţei economice americane în întreaga lume.

Proiectul nu a fost întâmpinat prea bine de Congresul american, deşi a primit până la urmă acordul acestuia. Demisia ulterioară a lui Richard Nixon, precum şi slaba autonomie a succesorului său faţă de Congres, a lăsat să se creadă că, era dificil pentru preşedintele S.U.A. să realizeze o reformă a sistemului administrativ.

Cu toate acestea, cele mai bune rezultate vizând reformarea aparatului administrativ, au fost obţinute de către preşedintele J. Carter. Prin iniţiativele

Scanned with OKEN Scanner

promovate, el a reuşit, cu resurse puţine, să crească productivitatea structurilor administrative publice, să îmbunătăţească organizarea administraţiei şi performanţa individuală. Deviza sa a constituit-o "îndepărtarea funcţionarilor incapabili"[42] din administraţie publică ("dead wood = moarte uscăturilor"). Ca urmare a măsurilor adoptate, a crescut forţa agenţiilor publice individuale şi s-au acordat prime pentru angajaţii de la nivelele medii ale administraţiei publice.

Actul normativ elaborat în anul 1978, privind Reforma Serviciilor Publice, a rămas în esenţă acelaşi şi la sfârşit de mileniu. Acest document a permis separarea serviciilor publice (de la cel poştal, la Administraţia Aeronautică Federală). Tot prin lege, s-a stabilit operarea în sisteme separate a serviciilor străine, inclusiv a Agenţiei Centrale de Informaţii (C.I.A.).

4.2. Principiul separaţiei puterilor şi structurile administrative federale

4.2.1. Premise generale

Primele trei articole ale Constituţiei SUA[43] acordă puterea legislativă federală Congresului, puterea executivă Preşedintelui, iar puterea judecătorească Tribunalelor, deşi graniţele dintre acestea nu sunt întotdeauna uşor de sesizat.

Analiza prerogativelor conferite fiecăruia dintre aceste "puteri", a raporturilor şi echilibrului stabilite între ele, evidenţiază anumite constatări între care:

- puterea în stat este deţinută, practic, de Preşedinte şi acesta beneficiază de o largă autonomie şi independenţă în domenii majore ale guvernării, faţă de celelalte organisme;

[42] Ingraham, P. – "A laggard's tale: Civil Service and Administration Reform in the United States"; University of Indiana; 1997

[43] Currie, D. - Constituţia Statelor Unite ale Americii - comentarii, Editura Nord-Est, Iaşi, 1992, p.37.

Scanned with OKEN Scanner

- între Congres şi Preşedinte sunt puţine punţi de colaborare, fiecăruia dintre ele revenindu-i o fracţiune din putere;
- este împiedicată orice ingerinţă a unei puteri în sfera de activitate a alteia;
- instanţa judiciară supremă joacă rolul unui arbitru între cele două puteri aflate într-un conflict constituţional din care de mai multe ori Congresul iese "şifonat".[44]

În contextul acestor aspecte, James Madison susţinea că separarea nu poate fi absolută şi că este esenţială stabilirea unor măsuri eficiente pentru realizarea practică a acesteia. Soluţia este expusă tranşant în celebrul "Federalist 51" unde se afirmă: "organizarea structurii interne a sistemului de o asemenea manieră, încât părţile sale componente, prin raportul dintre ele, să se oblige reciproc să nu-şi depăşească limitele",[45] ceea ce corespunde sintagmei "checks and balances".

Principalele aspecte specifice funcţionării acestui complex mecanism, relevante pentru sistemul politico-administrativ american sunt următoarele:

- puterea Preşedintelui de a se opune prin veto legilor adoptate de Congres;
- puterea Congresului de a nesocoti veto-ul Preşedintelui, chiar dacă întruneşte majoritatea de două treimi, precum şi de a pune sub acuzare Preşedintele, pentru grave încălcări ale legii, printr-o procedură specifică numită "impeachment", respectiv, în cazul Senatului, de a aproba numirile făcute de către Preşedinte;
- puterea Preşedintelui de a numi membrii Curţii Supreme şi alţi judecători federali, cu aprobarea Senatului;
- puterea Curţii Supreme de a se pronunţa asupra constituţionalităţii legilor.

Cele trei ramuri ale puterii (legislativă, executivă, judecătorească) îşi exercită atribuţiile în limitele Constituţiei SUA, după cum se poate vedea în Fig.nr.11.

[44] Fischer, L. - Constitutional Conflicts between Congress and the President, Princeton University Press, New-Jersey, 1985, p.140.
[45] Hassing, R. - Problemele republicanismului democratic, Cluj, 1994, p.62-63.

Scanned with OKEN Scanner

Aplicarea acestui concept explică, fără îndoială faptul că, atunci când tratează separaţia puterilor, majoritatea specialiştilor americani consideră că, pentru descrierea sistemului de guvernare al SUA este mai relevantă formula lui Richard E.Neustadt: "instituţii separate care împart puterea"; unii merg chiar mai departe, afirmând că, în condiţiile actuale, este vorba de "instituţii separate, aflate în competiţie pentru puterea împărţită".[46]

4.2.2. Puterea legislativă. Congresul

"Părinţii fondatori" ai Constituţiei americane au considerat că guvernarea democratică necesită supremaţia legislativului. Cel mai important indiciu în acest sens este faptul că, primul articol al Constituţiei se referă la prerogativele Congresului, cuprinzând, de fapt, majoritatea atribuţiilor referitoare la sistemul de guvernare, la nivel federal. Rezultă deci, că Congresul a fost conceput ca o instituţie fundamentală cu un puternic impact în procesul de guvernare.

Una dintre caracteristicile marcante ale legislativului american (Congresul) este bicameralismul: Senatul şi Camera Reprezentanţilor. În opinia lui Madison, bicameralismul este văzut ca un "remediu" pentru predominanţa autorităţii legislativului, pledând, în acelaşi timp, pentru tipuri diferite de alegeri şi diferite tipuri de acţiune în cele două ramuri.

Chiar dacă ulterior s-a renunţat la numirea membrilor Senatului de către instituţiile legislative de la nivelul statelor şi s-a trecut la alegerea lor directa de către cetăţeni, s-au menţinut, totuşi, deosebirile dintre cele două Camere. Astfel, în privinţa numărului celor pe care îi reprezintă membrii lor; se constată că el este mult mai mic în cazul senatorilor, aleşi câte doi în fiecare stat, in comparaţie cu membrii Camerei Reprezentanţilor, aleşi în cele 435 de circumscripţii delimitate în funcţie de populaţie - precum şi a duratei mandatului - şase ani, respectiv doi ani.

Cert este că, în virtutea dimensiunilor relativ mici ale circumscripţiei şi a duratei scurte a mandatului, membrii Camerei Reprezentanţilor sunt mult mai

[46] King, A. - "The New American Political System", American Enterprise Institute Press, 1990, p.27.

Scanned with OKEN Scanner

preocupaţi de problemele locale de interes imediat, în timp ce senatorii, reprezentând circumscripţii de mai mari dimensiuni, uneori foarte eterogene şi beneficiind de un mandat mai lung, se concentrează asupra unor interese de anvergură, susţinute la nivel naţional.

În materie legislativă, însă, Camera Reprezentanţilor şi Senatul se află pe poziţii de egalitate juridică, în sensul că, în cazul ivirii unui dezacord între aceste două organe, se constituie o comisie de conciliere, formată în mod egal, din membrii celor două camere ale Congresului SUA. În cazul în care nu se ajunge la un acord nici pe această cale, proiectul de lege nu poate fi adoptat.

În schimb, în ceea ce priveşte organizarea administraţiei de stat, Senatul are o anumită prioritate faţă de Camera Reprezentanţilor, în sensul că o serie de funcţionari federali nu pot fi numiţi fără aprobarea Senatului. În materie de politică externă, Senatul are, de asemenea, importante atribuţii. În ceea ce priveşte "supravegherea" activităţii administrative a puterii executive, Congresul este direct interesat să aibă o reprezentare exactă a modului în care legile pe care le votează sunt puse în aplicare de organele administrative şi respectate, inclusiv de către acestea. Această funcţie a Congresului este asigurată, în principal, de comitetele permanente ale celor două Camere care exercită un control de specialitate asupra unor departamente sau servicii ale administraţiei federale.

Congresul are dreptul constituţional de a cere informaţii de la orice agenţie/serviciu al structurilor administrative. Evident, unele informaţii se obţin cu dificultate, iar uneori puterea Congresului este contestată de administraţie, caz în care, ultimul cuvânt îl au instanţele de judecată.

4.2.3. Puterea executivă. Preşedintele

Constituţia americană a investit Preşedintele cu întreaga putere executivă, dar n-a fost prea explicită în legătură cu conţinutul acesteia. Astfel, s-a creat posibilitatea ca rolul său să fie periodic redefinit, în funcţie de personalitatea celui în cauză, de raporturile cu Congresul, de o serie întreagă de alţi factori, cum ar fi, de exemplu, cei psihosociali care tind să adauge noi conotaţii preşedinţiei americane.

Scanned with OKEN Scanner

Este vorba îndeosebi de faptul că instituţia prezidenţială va fi socotită puternică, influentă sau, dimpotrivă, slabă în funcţie de caracteristicile personale (care contează) ale celui care ocupă fotoliul de preşedinte. Aceasta se datorează, mai ales, faptului că, spre deosebire de celelalte "puteri" constituţionale, preşedintele este o persoană, precum şi o instituţie, fiind considerat ales de către întreaga naţiune, pe care o reprezintă şi căreia îi exprimă aspiraţiile. În calitatea sa de ales al naţiunii, după o anumită procedură, Preşedintele focalizează întreaga atenţie a opiniei publice şi este absolut normal ca publicul să-şi facă despre Preşedinte o imagine care să depăşească cadrul său constituţional. Realităţile americane politice contemporane arată faptul că, în numele acestora, Preşedintele SUA influenţează diplomatic, economic, politic, militar si umanitar şi alte state şi popoare.

Largile puteri executive încredinţate Preşedintelui nu înseamnă însă că el ar putea acţiona cu totul discreţionar sau că ar încălca în mod vădit prerogativele celorlalte organisme; puterea având şi ea o limită, determinată de factorii politici extraconstituţionali.

Preşedintele SUA este desemnat prin vot universal (indirect)[47] de către un Colegiu electoral format din mari electori, fiecare stat beneficiind de un număr de delegaţi egal cu cel al congresmenilor aleşi în Forul Suprem Legislativ din partea statului respectiv. Aşadar, acest organism va fi format din 535 electori. Delegaţii sunt aleşi prin vot universal direct.

Interesant este faptul că, fiecare candidat la mandatul de elector face cunoscut, într-un fel sau altul, cărui candidat la preşedinţie îi va acorda votul său. Într-un fel, configuraţia Colegiului de electori indică "teoretic" cine va câştiga alegerile prezidenţiale. Acest sistem de votare îl leagă pe Preşedinte de alegători. În acest sens, Preşedintele este ales de popor şi este dator să obţină suportul popular pentru iniţiativele sale, convingându-l de oportunitatea lor. Astfel, Preşedintele SUA "este o persoană faţă de care poporul american - şi nu numai acesta - are mari aşteptări".[48]

[47] Gheorghe, Gh. - Separaţia puterilor în stat, Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1994, p.137.
[48] Mihuţ, L. - op.cit., p.68.

Scanned with OKEN Scanner

Mandatul Preşedintelui SUA este de patru ani şi începe în mod oficial la 20 ianuarie, în anul următor alegerilor, prin depunerea de către Preşedintele ales, a Jurământului prevăzut de Constituţie. Prin Amendamentul 22 adus Constituţiei in anul 1951, s-a stabilit regula potrivit căreia "nici o persoană nu va fi aleasă în funcţia de Preşedinte mai mult decât de două ori".[49]

Preşedintele îşi desemnează un anumit număr de secretari ai unor departamente ale administraţiei care, practic, îi sunt şi consilieri. Aceştia răspund pentru activitatea pe care o desfăşoară doar în faţa Preşedintelui. Preşedintele SUA deţine şi prerogativele specifice unui şef de guvern, deşi o asemenea instituţie nu există în sistemul politic american.

În activitatea sa, Preşedintele SUA dispune de anumite structuri administrative ale preşedinţiei (Cabinete şi Birouri), precum şi de consilieri civili, militari şi un secretariat.

Cabinetul este alcătuit din totalitatea secretarilor din departamente, secretari numiţi de preşedinte cu acordul Senatului însă subordonaţi numai Preşedintelui, care la rândul lui, îi poate îndepărta din funcţie la libera sa apreciere. Secretarii se regăsesc ca simpli auxiliari ai preşedintelui, acesta fiind singurul care decide în politica interna şi externă a statului.

Biroul Preşedintelui, denumit şi "Oficiul executiv al Preşedintelui" este un organ creat de stat în 1939 de către Preşedintele Fr.D.Roosevelt şi care s-a dezvoltat sub preşedinţia lui Truman.[50] Acest organ este alcătuit din colaboratorii direcţi ai preşedintelui şi cuprinde mai multe servicii şi anume:

1. Cancelaria Casei Albe ("White House Office"), care este un cabinet şi un secretariat personal al preşedintelui, cuprinzând 350 colaboratori apropiaţi lui. Acest serviciu cuprinde 19 funcţionari superiori, numiţi direct de Preşedinte, funcţionari care nu sunt de profesie, ci specialişti (consilieri) cu care se consultă Preşedintele în diferite probleme de politică internă şi externă.

Aparatul administrativ al Casei Albe cuprinde apoi funcţionari superiori de profesie, precum şi funcţionari inferiori de profesie, numărul total al acestora este de aproximativ 960. Prin intermediul Cancelariei, Preşedintele

[49] Currie, D. - op.cit., p.14.
[50] Alexandru, I. - Administraţie publică - Teorii.Realităţi.Perspective, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 1999.

Scanned with OKEN Scanner

ţine legătura cu congresul, cu şefii unor organe centrale administrative, cu presa etc.

2. Biroul Bugetului, specializat în executarea lucrărilor privind bugetul federal şi consultat de Preşedinte în deciziile referitoare la întocmirea bugetului şi a programului fiscal, având în jur de 700 angajaţi.

3. Consiliul securităţii naţionale ("National Security Conncil"), creat în 1947 şi având atribuţii de elaborare a programului şi politicii militare. Aceasta coordonează activitatea tuturor departamentelor civile şi militare care lucreează în domeniul apărării şi securităţii naţionale.

4. Biroul de dezvoltare politică ("Office of Policy Development"), care a fost introdus de administraţia Reagan. Acest birou efectuează studii şi îl consiliază pe Preşedinte în dezvoltarea unor propuneri legislative, dar activitatea sa a fost mai restrânsă deoarece la vremea respectivă, politica internă s-a axat pe reducerea cheltuielilor bugetare şi de personal.

Alte birouri existente în cadrul acestei structuri sunt:

- Biroul politicii ştiinţifice si tehnologice ("Office of Science and Technology Policy");
- Consiliul calităţii mediului ambiant ("Council of Environment Quality");
- Biroul Administraţiei ("Office of Administration");
- Biroul Reprezentantului Comercial al SUA ("Office of the United States Trade Representative");
- Agenţia centrală de investiţii;
- Consiliul pentru aeronautică şi probleme spaţiale.

Schematic, structura funcţională a Biroului Executiv al Preşedintelui SUA este prezentată în Fig.nr.12.

4.2.4. Puterea judecătorească. Curtea Supremă

Articolul al III-lea al Constituţiei americane investeşte puterea judecătorească în Curtea Supremă şi în alte instanţe inferioare, ale căror competenţe sunt stabilite de Congres. A rezultat astfel, ca urmare a cadrului federal, un sistem judecătoresc foarte complex.

Scanned with OKEN Scanner

Curţile federale create prin Constituţie sunt denumite generic Curţi Constituţionale, iar cele create de Congres poartă numele de Curţi Legislative. Deosebirea dintre acestea răspunde unui interes practic şi anume, modificarea sistemului curţilor constituţionale nu este posibilă fără revizuirea Constituţiei, pe când cadrul legal al oricăreia dintre curţile legislative poate fi oricând modificat de Congres care, totodată, poate hotărî desfiinţarea unei asemenea curţi. O altă deosebire dintre aceste doua curţi se referă la statul judecătorilor şi la caracterul special al cauzelor pe care le judecă.

În ceea ce priveşte gradele de jurisdicţie, Curtea Supremă este competentă să judece plângerile împotriva sentinţelor pronunţate de curţile înfiinţate de Congres. În sistemul de drept al SUA instanţele federale au prerogative de a interpreta şi întări forţa Constituţiei ca lege fundamentală. Totodată, in SUA, instanţelor judecătoreşti le revine prerogativa de a decide în ceea ce priveşte constituţionalitatea legilor. Temeiul acestei prerogative îl constituie principiul separaţiei puterilor.

Judecătorii sunt numiţi de Preşedinte si confirmaţi în funcţie de Senat. În prezent, sistemul instanţelor judecătoreşti este format din:

- Curtea Supremă;
- Curţi de Apel;
- Curţi de district;
- Curţi de jurisdicţie specială.

Curtea Supremă este instanţa de vârf. În prezent, este formată din 9 judecători dintre care unul ocupă funcţia supremă - "Chief justice". Prin definiţie, Curtea Supremă este o instanţă de recurs. Cu toate acestea, potrivit art.3, paragraful 2, clauza 2, Curtea Supremă judecă în primă instanţă în toate cazurile privitoare la ambasadori, miniştri şi consuli, precum şi în cazurile în care este implicat un stat al Uniunii.

Curţile de Apel au fost create în 1981. În prezent sunt 11 Curţi, fiecare fiind formată din 15 judecători. Competenţele Curţilor de Apel constau, în principal, în judecata recursurilor împotriva sentinţelor pronunţate în prima instanţă în curţile districtuale.

Curţile de district sunt formate din 27 judecători. Circumscripţiile lor se stabilesc în funcţie de aria districtuală fixată, la rândul ei, de Congresul SUA.

Scanned with OKEN Scanner

Cele 50 state sunt împărţite în 89 districte în funcţie de mărime, populaţie, complexitatea activităţii economico-sociale şi administrative etc. Lor li se adaugă Districtul Columbia şi Porto Rico. Astfel, numărul Curţilor districtuale se ridică la 91.

Curţile districtuale judecă în complet format dintr-un singur judecător asistat în anumite cazuri expres prevăzute, de un juriu. Există anumite situaţii în care o Curte districtuală judecă în complet format din 3 judecători în cazuri de importanţă publică deosebită si de ordin general. Recursul împotriva sentinţelor pronunţate de completul format din 3 judecători se face direct la Curtea Supremă.

În afara sistemului federal al organizării judecătoreşti, în SUA funcţionează Curţile create special de Congresul federal potrivit prerogativelor sale legislative. Judecătorii acestor instanţe sunt numiţi pe viaţă de către preşedintele SUA, cu avizul Senatului. Astfel de instanţe sunt:

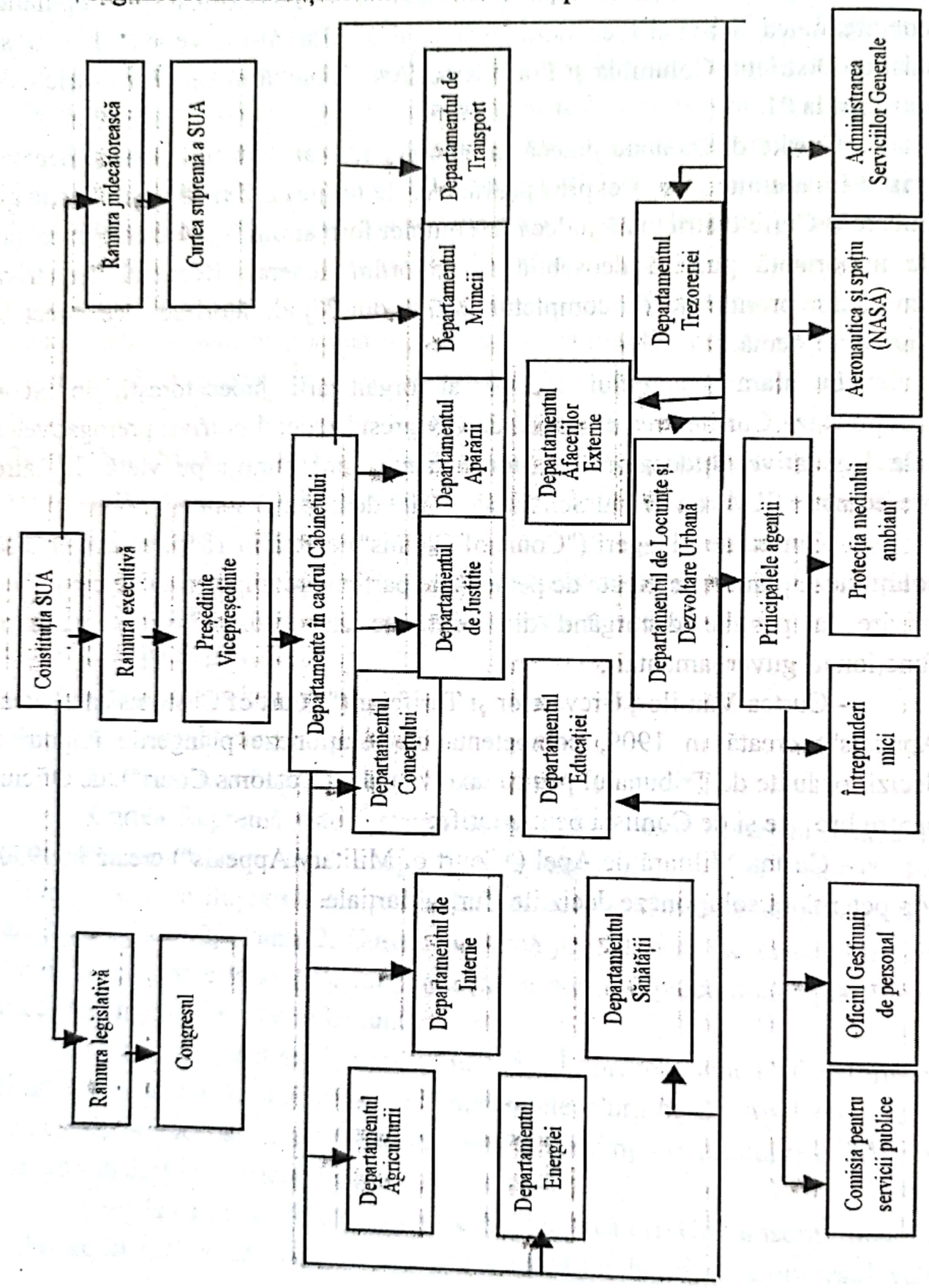
- Curtea de Plângeri ("Court of Claims") creată în 1855, competentă să soluţioneze plângerile făcute de persoanele particulare împotriva Guvernului cu privire la pagube decurgând din contracte sau cauzate din culpa unor funcţionari guvernamentali;

- Curtea Vămilor, Brevetelor şi Tarifelor ("Court of Customs and Patent Appeals") creată în 1909, competentă să soluţioneze plângerile împotriva deciziilor luate de Tribunalul pentru taxe vamale ("Customs Court"), de Oficiul pentru brevete şi de Comisia pentru tarife;

- Curtea Militară de Apel ("Court of Military Appeals") creată în 1950, competentă să soluţioneze deciziile Curţii Marţiale.

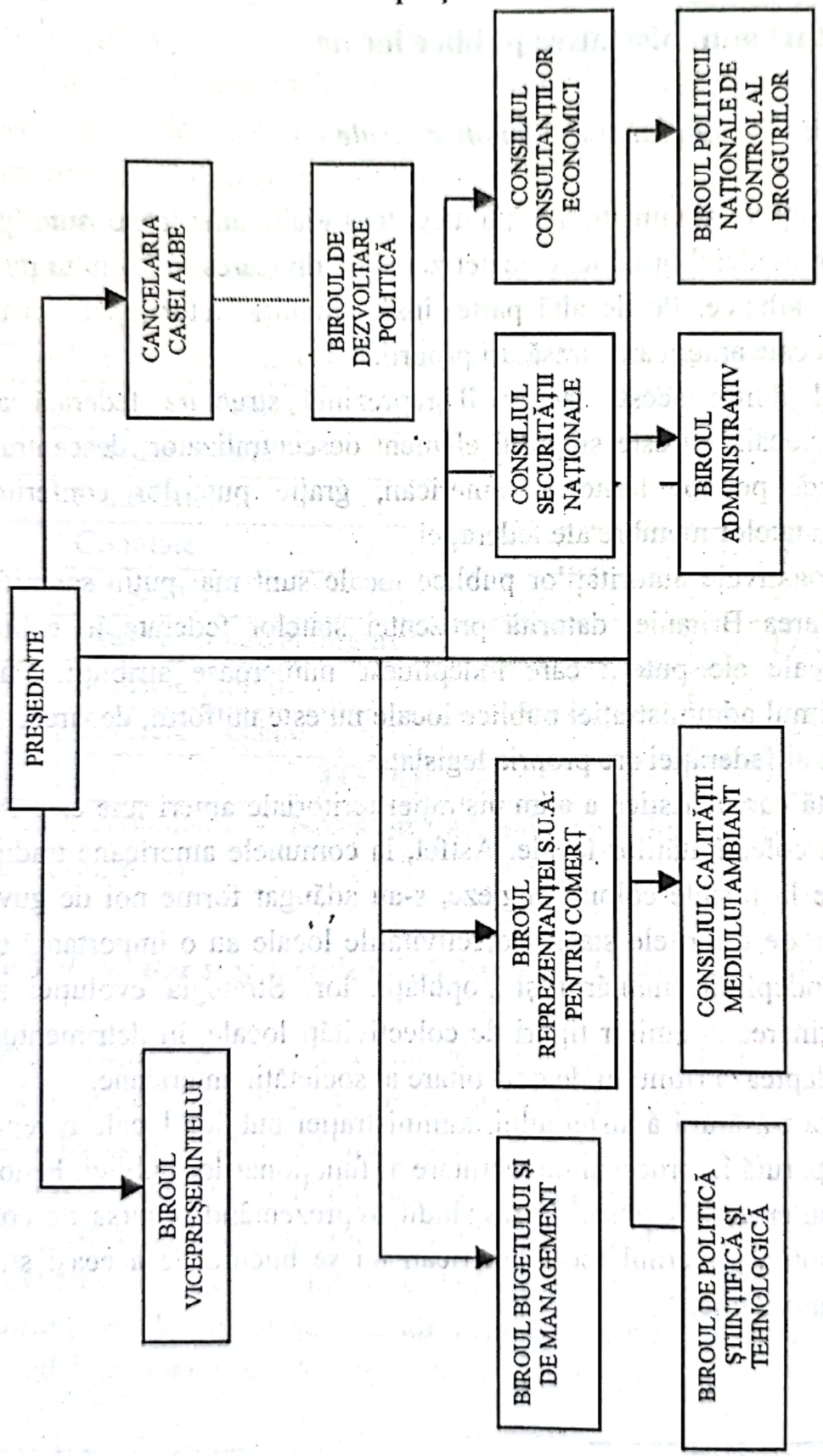
Scanned with OKEN Scanner

Fig.nr.11. Interrelațiile dintre structurile puterii în S.U.A.



Scanned with OKEN Scanner

Fig.nr.12. Biroul executiv al preşedintelui S.U.A.



Scanned with OKEN Scanner

4.3. Structuri administrative publice locale

4.3.1. Trăsăturile administrației publice locale

Instituțiile administrației publice teritoriale americane sunt profund inspirate din modelul britanic, caracterizat şi de divizarea teritoriului pe criterii tradiționale, arhaice. Pe de altă parte, însă, anumiți factori specifici conferă guvernării locale americane, trăsături proprii.

Unul dintre aceşti factori îl reprezintă structura federală a țării. Guvernarea locală nu este singurul element descentralizator; descentralizarea se realizează pe tot teritoriul american, grație puterilor conferite prin Constituție, statelor membre ale federației.

Prerogativele autorităților publice locale sunt mai puțin semnificative decât în Marea Britanie, datorită prezenței statelor federate în calitate de eşaloane locale ale puterii care îndeplinesc numeroase atribuții. Cu toate acestea, regimul administrației publice locale nu este uniform, deoarece fiecare stat membru al federației are propria legislație.

O altă caracteristică a administrației teritoriale americane este extrema diversitate a colectivităților locale. Astfel, la comunele americane tradiționale moştenite de la fostele colonii engleze, s-au adăugat forme noi de guvernare locală, create de diferitele state. Colectivitățile locale au o importanță diferită prin rolul îndeplinit, numărul şi populația lor. Strategia evoluției actuale prevede susținerea anumitor tipuri de colectivități locale, în detrimentul celor care nu se adaptează ritmului de dezvoltare al societății americane.

O altă trăsătură a sistemului administrației publice locale o reprezintă politizarea apărută în procesul de recrutare al funcționarilor publici. Fenomenul este foarte puternic şi extrem de răspândit, reprezentând o sursă de corupție. Din acest motiv, guvernul local american nu se bucură de aceeaşi stimă ca omologul său britanic.[51]

[51] Debbasch, Ch. – op. cit.; p.369

Scanned with OKEN Scanner

În raport cu principiile administraţiei publice, colectivităţile locale trebuie să îndeplinească trei condiţii esenţiale şi anume:[52]

- să aibă caracter guvernamental (capacitate de guvernare);
- să dispună de o autonomie substanţială, care se traduce printr-o largă independenţă fiscală şi administrativă;
- să reprezinte entităţi bine organizate.

În anii '70, în S.U.A. existau 91236 colectivităţi locale, repartizate conform datelor din tabelul nr.1:

Tabel nr. 1 – Structura colectivităţilor locale, în anii `70

Nr. crt.	Felul colectivităţii locale	Nr. entităţi
1.	Guvern central	1
2.	State federale	50
3.	Comitate	3.043
4.	Oraşe mari	17.997
5.	Oraşe portuare şi târguri	17.144
6.	Districte şcolare	34.678
7.	Districte speciale	18.323
8.	**TOTAL**	91.326

Sursa : C. Charbonniaud – "Notes sur l'administration locale aux Etats-Units", Administration, 1986

4.3.2. Cadrul statutar şi sistemele administrative ale oraşelor

În condiţiile S.U.A., cea mai reprezentativă colectivitate locală o reprezintă oraşele, ţinând cont de amploarea deosebită a procesului de urbanizare. Dacă în anul 1790, numai 3,3 % din populaţia S.U.A. locuia la oraş, în prezent peste jumătate din americani trăiesc în mediul urban. Oraşele nu sunt supuse unui regim juridic uniform, ci statutul lor depinde de cadrul legislativ creat de către statele membre ale federaţiei.

Înfiinţarea de noi oraşe este un atribut care aparţine, în exclusivitate, statelor federale membre. Acesta este un principiu ferm al instituţiilor

[52] idem

Scanned with OKEN Scanner

americane, dar care, în practică, nu este întotdeauna respectat. În realitate, oraşele beneficiază de un grad ridicat de autonomie care le limitează în anumite situaţii, dependenţa financiară (acordarea de subvenţii, de ajutoare pentru construcţii şi echipamente) atât faţă de statele federale, cât şi de autorităţile centrale ale federaţiei.

Crearea unui oraş se realizează printr-o procedură originală, care este asemănătoare cu cea de creare a unei mari întreprinderi. Într-adevăr, cadrul juridic elaborat de către stat recunoaşte existenţa unui oraş important, acordându-i acestuia, personalitate juridică şi anumite puteri, cum sunt:

- de a acţiona în justiţie;
- de a emite ordonanţe;
- de a dobândi şi dispune de resursele financiare mobilizate sub formă de impozite.

Aceste puteri sunt prevăzute în Statutul oraşului, care reprezintă o veritabilă Constituţie a municipalităţii şi precizează, în plus, condiţiile şi limitele de acţiune ale autonomiei locale.

Diversitatea statutelor reprezintă o caracteristică a municipalităţii americane. În general, se disting cinci proceduri care pot fi utilizate pentru a atribui un statut anume, unui oraş:

1. Procedura Sistemului Statutului Special ("Special Charter System"). Fiecare oraş primeşte de la Parlamentul statului de care aparţine propriul statut, considerat cel mai potrivit, şi care răspunde cel mai bine necesităţilor sale. Cu toate acestea, procedura are două inconveniente, şi anume:

- pe de o parte, măreşte excesiv efortul legislatorilor din statele membre ale federaţiei;
- pe de altă parte, sporeşte controlul statului exercitat asupra oraşului, deoarece acesta poate modifica oricând prevederile statutului.

Datorită inconvenientelor arătate, această procedură nu se mai utilizează în prezent.

2. Procedura Sistemului Statutului General ("General Charter System") – prin care statul acordă diferitor oraşe acelaşi tip de statut. Această simplificare administrativă şi juridică excesivă prezenta dezavantajul că, era dificil să se acorde acelaşi statut, fără a se ţine cont de particularităţile fiecărui

Scanned with OKEN Scanner

oraş şi de specificul său; motiv pentru care şi această procedură a fost abandonată în mod progresiv.

3. Procedura Planului de Clasificare ("Classification Plan") conform căreia oraşele sunt clasificate pe categorii, în funcţie de importanţa lor. Fiecărei categorii de oraş îi corespunde un anumit tip de statut. Însă această procedură determina multiplicarea tipurilor de statut fără a fi mult mai satisfăcătoare decât cele anterioare.

4. Procedura Sistemului Regulilor Locale ("Home Rule System"). Această procedură este practicată de 21 state americane şi se caracterizează prin aceea că lasă la latitudinea cetăţenilor posibilitatea elaborării statutului care corespunde cel mai bine specificului propriului oraş. Este de remarcat faptul că, libertatea acordată cetăţenilor este un factor de accentuare a diversităţii structurilor administrative în cadrul aceluiaşi stat membru al federaţiei. Această diversitate este importantă, mai ales în cazul în care există diferenţe notabile, din punct de vedere economic sau demografic, între oraşe.

5. Procedura Sistemului Statutului Opţional ("Optional Charter System") contribuie la remedierea inconvenientelor formulelor precedente şi de aceea tinde să fie mai utilizată în prezent, fiind aplicată de 16 state americane. Administraţiile oraşelor sunt libere să-şi manifeste opţiunea pentru diferitele tipuri de statut prevăzute în lege. Acest drept este îngrădit, numai în măsura în care controlul legislativ executat de stat este excesiv.

Aşadar, statutul defineşte structura puterilor şi condiţiile de funcţionare a oraşului. Varietatea structurilor municipale reprezintă o trăsătură dominantă a oraşelor americane. Cu toate acestea, se pot distinge trei sisteme de administrare principale [53] şi anume:

1) Sistemul Primarului şi al Consiliului ("Mayor Council System");
2) Sistemul Consiliului şi al Managerului ("Council Manager Plan");
3) Sistemul Comisiei ("Commission Form").

1) Primul sistem răspunde principiului separaţiei puterilor; primarul exercită puterea executivă, iar Consiliul Municipal – puterea legislativă.

a) Consiliul are între 5 – 50 membri. Numărul membrilor este, în general, mult mai restrâns (5 sau 7 persoane) şi nu se stabileşte în funcţie de

[53] Debbasch, Ch. – op. cit.; p.372

Scanned with OKEN Scanner

populația orașului. Consilierii sunt aleşi, fie din ansamblul cetățenilor orașului, fie pe cartiere, însă legea nu exclude practicarea simultană a celor două modalități. Singurul obiectiv avut în vedere îl reprezintă o cât mai bună satisfacere a intereselor cetățenilor.

Consilierii primesc o indemnizație, iar durata mandatului lor este cel mai adesea, de 2-4 ani, cu posibilitatea reînnoirii ulterioare a acestuia. Atribuțiile Consiliului se exercită în domeniile sănătății, apărării ordinii publice şi organizării serviciilor administrative ale orașelor. Totuşi, cea mai mare atenție este acordată problemelor financiare.

b) Primarul este ales prin sufragiu universal pentru o perioadă de 2-4 ani. Dacă realegerea este posibilă din punct de vedere juridic, în practică nu se recurge prea des la acest drept. Deşi sistemul administrativ prezidențial contribuie la întărirea autorității primarului, în unele cazuri, puterile sale sunt limitate. În cadrul acestui sistem se întâlnesc două variante:

- varianta primarului puternic / autoritar ("Strong mayor"), în cadrul căreia primarul conduce toate şedințele consiliului şi dispune de dreptul de veto asupra măsurilor adoptate de către acesta. Primarul exercită o influență decisivă asupra politicii municipale şi dispune de prerogative foarte importante în domenii ca: pregătirea proiectului de buget, numirea şi revocarea funcționarilor municipali, conducerea serviciilor administrative.

În cadrul acestui sistem, puterea executivă şi cea legislativă sun separate. Există o autoritate şi o responsabilitate centralizate, care sunt necesare pentru a influența viața administrativă a orașului. În acest fel, actul de gestiune este înțeles mult mai bine de către cetățeni, iar în practică este mult mai uşor de stabilit responsabilitățile.

Primarul are un rol de ghid şi îşi asumă răspunderea asupra programului municipal, elaborat în vederea obținerii încrederii publice. Şi totuşi, în unele opinii, se consideră că, un politician care a obținut votul electoratului, cum este primarul, nu poate fi şi un bun administrator. În plus, concentrarea unei puteri atât de mari, în mâinile unei singure persoane, generează corupție şi abuz de putere.

Din acest motiv, se recurge la soluția numirii de către primar a unui director pe probleme administrative ("Chief Administration Officer"); astfel,

Scanned with OKEN Scanner

primarul îşi poate consacra mai mult timp, pregătirii deciziilor şi îndeplinirii îndatoririlor politice.

- varianta primarului slab/lipsit de putere, care are în vedere limitarea puterilor acestuia în situaţii ca:

a) înlocuirea parţială a consilierilor, ceea ce poate diminua influenţa politică a primarului;

b) primarul nu are drept de veto;

c) crearea unui birou de comisari, care exercită funcţiile administrative, în locul primarului.

Deşi aceşti comisari sunt numiţi şi revocaţi de către primar, pentru a lua asemenea decizii, trebuie să aibă în prealabil, acordul Consiliului. Astfel, deşi primarul nu mai are "în mâini" administraţia municipiului, dacă este un om politic influent îşi păstrează, încă o mare libertate de acţiune.

Complexitatea crescândă a problemelor municipale determină, însă, consacrarea variantei primarului autoritar, care are puteri, atât politice, cât şi pe plan administrativ, în detrimentul celei de-a doua soluţii.

2) Sistemul Consiliului şi al Managerului a apărut, ca formă de guvernare, la începutul secolului al XX-lea, pentru a reduce inconvenientele sistemelor practicate până atunci. Principiul său este de a îmbina exigenţele democratice cu necesitatea realizării unei gestiuni eficiente a oraşului.

Modul de înfăptuire a gestiunii oraşelor are la bază metodele practicate în lumea afacerilor. Promotorii acestui sistem consideră că, pentru a se evita dezavantajele dispersiei de responsabilităţi, nu există decât un singur remediu, şi anume: concentrarea autorităţii administrative în mâinile unei singure persoane; aceasta ar trebui să exercite, totodată, şi controlul asupra Consiliului local.

În aceste condiţii, gestiunea oraşului se cantonează în jurul a două principii esenţiale şi anume: concentrarea de autoritate şi responsabilitate politică. Cele două principii – considerate veritabile atribute ale guvernării locale – sunt încredinţate unei singure persoane şi anume unui manager, şef al administraţiei municipale, dar care se subordonează Consiliului.

În virtutea acestui sistem, autorităţile publice ale oraşului sunt: Consiliul, Managerul şi Primarul.

Scanned with OKEN Scanner

a) Consiliul cuprinde un număr redus de membri (5-7 persoane) şi stabileşte coordonatele politicii municipale; el votează bugetul, fixează mărimea impozitelor şi taxelor locale, dar nu intervine, în detaliu, în activitatea diferitelor servicii administrative.

b) Managerul este autoritatea locală însărcinată cu aplicarea politicii municipale. El este ales şi numit de către Consiliu şi este remunerat pentru munca pe care o depune. În acelaşi timp, Consiliul poate decide revocarea managerului şi înlocuirea lui cu o altă persoană.

Selectarea managerului este o sarcină extrem de dificilă pentru consilieri, care aleg candidații pentru această funcție publică din rândul persoanelor cu experiență în domeniul afacerilor. Astfel, se încearcă evitarea algoritmului politic şi promovarea unor cetățeni pe criterii de competență, cu toate că, relațiile dintre manager şi Consiliu sunt de natură politică.

Managerul este singurul responsabil al modului în care se realizează administrația oraşului. El nu deleagă puterile sale altor comitete sau Consiliului Municipal. De altfel, comitetele se întâlnesc destul de rar în S.U.A., ca organe administrative, spre deosebire de Europa, unde apar în mod frecvent.

Managerul numeşte şefii serviciilor administrative şi îşi recrutează subordonați pe criterii valorice caracteristice sistemului meritului. În acelaşi timp, el trebuie să înainteze propunerile sale Consiliului, deoarece nu are putere de decizie discreționară.

c) Primarul însă, reprezintă un personaj "şters" al oraşului, rolul său fiind pur şi simplu reprezentativ şi onorific. El este ales, fie dintre consilieri, fie direct de cetățeni. Primarul nu are drept de veto asupra măsurilor votate de Consiliu şi nici responsabilități administrative.

În acest sistem de administrare, oraşul este asemănat cu o întreprindere privată, deoarece politica municipală este elaborată de Consiliul local asemănător Consiliului de Administrație al firmei; iar managerul oraşului este considerat un fel de director general şi răspunde de realizarea procesului de administrare în condiții de rentabilitate şi eficiență.

3) Sistemul Comisiei a fost utilizat începând cu secolul al XX-lea pentru a elimina corupția administrativă a oraşului Galveston (actualul Texas). Aplicarea sa a fost extinsă în mod progresiv şi asupra altor oraşe.

Scanned with OKEN Scanner

Funcţionarea acestui sistem are la bază existenţa unei Comisii formată din 3-7 membri aleşi pentru o perioadă de 2-4 ani, care îndeplineşte atât funcţiile legislative, cât şi pe cele executive. Membrii Comisiei se numesc comisari şi se află în fruntea serviciilor municipale. Primarul este ales, fie dintre aceştia, fie din rândul populaţiei, dar puterile sale sunt tot de natură onorifică.

Într-adevăr, el nu are drept de veto, nu dispune de prerogative speciale în privinţa numirii şi revocării funcţionarilor sau a pregătirii proiectului de buget.

Deşi la originea sa, acest sistem îşi propusese să lupte pentru moralizarea instituţiei publice, evoluţia sa ulterioară s-a produs într-o manieră cu totul diferită, caracterizată de confuzie şi neînţelegeri între comisari. În absenţa unui arbitraj care să aducă armonie şi comunicare între membrii Comisiei, aplicarea acestui sistem este lipsită de viabilitate şi determină blocaje în sistemul administrativ al municipiului.

În concluzie, complexitatea crescândă a problemelor de urbanism a modificat profund structurile administrative locale, favorizând menţinerea celor care sunt capabile să ofere soluţii pertinente şi optime din punct de vedere financiar.

Varianta primarului "puternic" din sistemul Primar – Consiliu, precum şi sistemul Consiliu – Manager sunt utilizate în proporţia cea mai mare în prezent, deoarece îmbină exigenţele democratice cu gestiunea municipală realizată pe criterii apolitice, fapt evidenţiat şi de datele statistice prezentate în tabelul nr.2

Tabel nr.2 Evoluţia structurilor municipale în perioada 1952 – 1986

Nr.crt.	TIPUL DE STRUCTURĂ	1952	1968	1986
1.	Primar – Consiliu	55,0	53,7	50,6
2.	Consiliu – Manager	26,1	37,5	43,0
3.	Comisia	15,3	8,8	6,4

Sursa : Municipal Year Book of American cities, ediţiile 1952, 1968, 1986

Scanned with OKEN Scanner

Datele din tabel relevă că în timp ce sistemele axate pe relaţia primar-Consiliu şi Comisie tind să-şi restrângă sfera de aplicare, câştigă teren sistemul Consiliu Manager, care se dovedeşte a răspunde mai bine principiilor ştiinţei administraţiei, fiind, se pare, cel mai eficient în gestionarea resurselor aflate la dispoziţia colectivităţilor locale.

4.3.3. Structuri administrative ale statelor federate

Statele Unite ale Americii sunt compuse din 50 de state şi anume: Alabama, Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Delaware, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah, Vermont, Virginia, Washington, West Virginia, Wisconsin, Wyoming.

Deşi, structura guvernelor unor state membre este asemănătoare cu cea de la nivel federal, totuşi, multe state se diferenţiază în mod marcat de modelul politic şi administrativ găsit la nivel naţional, aşa cum diferă şi unele de altele.

Cele mai importante diferenţe se remarcă sub aspectul naturii constituţiilor statale. În acest sens, putem preciza că doar acelea din Massachusetts (adoptată în 1780) şi din New Hampshire (adoptată în 1784) au longevitatea Constituţiei SUA, care a fost adoptată în 1789.[54]

Însă cele mai multe state, au mai mult decât o constituţie. Spre exemplu statul Louisiana are 11 constituţii.

Constituţia SUA este extrem de concisă, putând fi citită în doar câteva minute de orice cetăţean interesat. La fel de concise sunt şi constituţiile statelor Connecticut şi Vermont, însă multe dintre constituţiile sau Legile Fundamentale ale celorlalte state sunt cu mult mai detaliate şi au fost amendate de mai multe ori decât cea federală. Un exemplu edificator în acest sens îl

[54] Bowman A., Kearney R. - "State & Local Government", Houghton Mifflin Company, Boston, 1990, p.93.

Scanned with OKEN Scanner

constituie constituţiile statelor California şi Carolina de Sud, care au fost schimbate de mai mult de 400 de ori.

Un alt element care diferenţiază destul de mult statele unele de altele îl constituie şi structurile administrative.

În toate statele, aşa cum rezultă din Constituţiile acestora, executivul este condus de un guvernator ales pe o perioadă de patru ani, la fiecare doi ani alegându-se 1/3 din guvernatori. Pe lângă guvernator, mai exercită atribuţii un locţiitor al acestuia şi funcţionari. În ce priveşte administraţia, în fruntea acesteia găsim - în cele mai multe dintre state - importante personaje politice.

Guvernatorul este ales prin vot direct de către locuitorii din statul în care funcţionează, cu excepţia a patru state (Mississippi, Georgia, Maine şi Vermont), unde guvernatorul este ales prin vot indirect de către electori, la fel ca şi preşedintele SUA.

Guvernatorul este reprezentantul oficial al statului şi în acelaşi timp este considerat şeful operaţiilor administrative statale. Puterea guvernatorului de a numi şi superviza funcţionarii publici, de a stabili impozite, variază considerabil de la un stat la altul.

Guvernatorul este însă limitat în exercitarea atribuţiilor sale datorită existenţei unor înalţi funcţionari administrativi - numărul lor variind de la stat la stat - care sunt aleşi în mod independent de către cetăţeni.[55] Printre aceştia, cei mai frecvent aleşi sunt: secretarul de stat, procurorul general, trezorierul, locotenentul guvernatorului, revizorul financiar, controlorul de conturi şi superintendentul de instrucţie publică, inspectorul în probleme de învăţământ. Pe lângă aceştia, pot fi aleşi şi alţi funcţionari superiori.

Referitor la acest ultim aspect, se poate spune ca numărul înalţilor funcţionari publici este invers proporţional cu întreg controlul guvernatorului, asupra administraţiei publice a statului respectiv. Trebuie precizat că funcţionarii superiori nu se subordonează guvernatorului, putând fi chiar opuşi politicii şi programelor administrative ale guvernatorului. Acesta nu are nici un rol oficial în selectarea acestor înalţi funcţionari şi nici nu-i poate concedia.

[55] Grant D., Nixon H. - "State and Local Government in America", Ally and Bacon, Boston, 1975.

Scanned with OKEN Scanner

Responsabilitatea[56] lor este acordată celor ce l-au votat.

Un drept al guvernatorului este acela ce a face numiri în funcțiile publice; în cazul funcțiilor mai importante, el poate face numiri numai cu aprobarea Senatului acelui stat.

Un alt drept al guvernatorului este acela de inițiativă legislativă.

Guvernatorul beneficiază și de dreptul de veto față de măsurile adoptate de Parlamentul statului. Pentru înfrângerea acestuia este nevoie, în general, de 2/3 de voturi, în ambele Camere. Totodată, guvernatorul poate convoca sesiuni extraordinare ale celor două Camere.

O importantă sursă de influență a guvernatorului rezidă din dreptul său de a da decizii obligatorii. Multe din legile a căror executare guvernatorul are obligația să o asigure, trebuie completate cu reglementări suplimentare, adoptate de către acesta. Guvernatorul poate suplini omisiunile legii prin acte administrative care, după ce au fost emise, devin lege, căpătând astfel forță juridică obligatorie.

Guvernatorul este și comandantul gărzii naționale din statul respectiv.

Secretarul de stat federat îndeplinește un număr mare și variabil de atribuții, uneori chiar fără nici o legătură între ele, spre exemplu: administrarea clădirilor și terenurilor proprietate de stat, organizarea alegerilor, eliberarea permiselor de conducere auto etc.

Controlorul de conturi are ca sarcină să vegheze ca nici o cheltuială de la bugetul statului respectiv să nu se facă decât cu respectarea dispozițiilor legale. El are dreptul de control asupra conturilor tuturor organelor care fac parte din aparatul administrativ public.

Din 1920, elaborarea bugetelor de stat s-a trecut mai degrabă în seama Guvernatorului decât în cea a legislativului statului respectiv. Astăzi, realizarea unui buget executiv, pregătit de guvernatorul sau de agențiile bugetului din ramura executivă, este un domeniu important al activității administrative la nivel statal.

De asemenea, statele se diferențiază și prin gradul în care operațiile lor administrative sunt profesionalizate. În 1978, 56% din personalul administrativ avea studii superioare. Între 1958 și 1980, numărul funcționarilor statali

[56] Alexandru, I. - op.cit., p.374.

Scanned with OKEN Scanner

angajaţi pe bază de merit a crescut de la 51 % la 75%.

Toate aceste diferenţe, luate în ansamblu, pot face ca viaţa administrativă dintr-un stat să difere destul de mult de cea din alt stat. De asemenea, diferenţele pot conduce la complicaţii serioase în încercarea de a aplica legislaţia şi în programele federale, care cer administraţiei, la nivel de stat, un numit standard.

Nemaiaşteptând conducerea federală, statele membre au iniţiat soluţii locale ale problemelor naţionale. În cazul apariţiei dezacordurilor - fireşti, de altfel - când planul unui stat intră în conflict cu cel al Washington-ului, statele membre pot fi pregătite şi dispuse să înfrunte autoritatea federală. Soluţiile la nivel statal cuprind domenii extrem de variate: învăţământ, sănătate, apărare, economie, iar aceasta demonstrează că statele au început un adevărat proces de "automanagement", abordând probleme dificile, rezolvându-le, mult mai bine decât ar fi putut să o facă Guvernul federal, astfel încât succesul lor chiar a surprins.

De exemplu, în domeniul învăţământului, funcţionează la nivelul statelor membre ale uniunii un superintendent de instrucţie publică, care are dreptul de a supraveghea modul în care este finanţat învăţământul din statul respectiv, de a numi şi revoca pe profesori, de a exercita controlul asupra modului de desfăşurare a procesului de învăţământ.

Şi în acest caz, cetăţenii au un cuvânt de spus: ei aleg prin vot direct pe intendentul de instrucţie publică, pe o perioadă care variază între doi şi patru ani de la un stat la altul.

În sarcina fiecărui stat în parte cade şi construcţia de şcoli.

La fel, statele s-au organizat şi în domeniul sanitar. Organele statale responsabile desfăşoară în afară de activitatea de ocrotire a sănătăţii publice şi una de educare şi instruire a populaţiei în probleme de sănătate. Informarea cetăţeanului joacă un rol deosebit atât aici, cât şi în celelalte domenii.

Se observă că s-a produs o nouă şi mai accentuată afirmare a rolului statelor federaţiei, iar guvernele acestora au devenit mai puternice. Guvernarea la nivelul statelor s-a schimbat în mod semnificativ. Statele ineficiente, nereprezentative, rasiste şi corupte - aşa cum erau considerate cu 30 de ani în urmă - au devenit state puternice, responsabile, ferme, care îndeplinesc un

Scanned with OKEN Scanner

important rol administrativ interguvernamental, atât din punct de vedere structural, cât şi procedural.

În plus, statele membre au promovat anumite sisteme de impozite[57] şi au modernizat atât legislaţia, cât şi latura executivă, în condiţiile în care profesionalismul funcţionarilor publici a crescut.

În acelaşi timp, statele federaţiei şi-au folosit tot mai mult puterea în perceperea impozitelor pe venituri şi pe vânzări, şi astfel şi-au echilibrat bugetul sau au avut un excedent, ceea ce le-a permis ca mai apoi să reducă impozitele. Această respectabilitate financiară nou câştigată a întărit încrederea politică a statelor, permiţându-le să reziste Washington-ului şi să-şi abordeze singure problemele.

Este adevărat, imaginea financiară a statelor s-a schimbat rapid în numai câţiva ani. Reduceri serioase ale alocaţiilor din bugetul federal pentru statele membre şi alte măsuri bugetare federale au erodat însă considerabilele lor surplusuri financiare. Cu toate acestea, statele membre dispun de mici excedente pentru că, în afară de două, (Connecticut şi Vermont) ele trebuie, prin lege, să-şi echilibreze bugetul.

Caracteristic este şi faptul că statele producătoare de energie au acumulat, de regulă, excedente uriaşe. Excedentul statului Alaska era în 1980 de 1,4 miliarde dolari, iar în 1981 de 850 milioane dolari; de asemenea, statele Texas, Oklahoma, Hawaii, Dakota de Nord şi Kansas aveau surplusuri cu mult peste 100 milioane dolari în ambii ani menţionaţi.

Se apreciază că, în acest context, a avut loc o "tranziţie" a puterii de la Washington către statele membre, astfel că, în prezent, guvernatorii declară deschis că statele lor sunt mai capabile să-şi servească cetăţenii decât Guvernul federal, iar acest adevăr nu mai surprinde şi nu mai supără acum pe nimeni.

Într-adevăr, naţiunea americană e prea diversă pentru a fi condusă numai cu politica centralizată a Guvernului federal. Iar statele au înţeles demult acest lucru şi l-au pus în aplicare prin revitalizarea tradiţionalei lor funcţii de adevărate "laboratoare" ale democraţiei, experimentând în cele mai dificile domenii sociale.

[57] Parker, S. - "Budgeting as an Expression of Power", New York, 1993.

Scanned with OKEN Scanner

Exemplele următoare sunt destul de elocvente pentru a reflecta întreaga capacitate de care au dat dovadă statele dintr-o anumită regiune, de a se coaliza pentru a-şi proteja mutual interesele şi, în acelaşi timp, a-şi valorifica - inventivitatea şi creativitatea, adaptate respectivelor circumstanţe:

- statele Alaska, Nevada, Texas şi Arizona au neutralizat autoritatea federală a administraţiei în privinţa medicamentelor şi alimentelor, legalizând controversatul medicament Laetrile.
- Şase districte din statul Minnesota s-au asociat pentru a administra o suprafaţă de 200 de mile de-a lungul fluviului Mississippi, împiedicând Guvernul federal să o declare zonă sălbatică şi turistică.
- Statele Georgia, Alabama, Kentucky, Virginia, Indiana, New York şi Pennsylvania au considerat că Departamentul Justiţiei se mişcă prea încet într-o investigaţie asupra crimei organizate, aşa încât s-au asociat pentru a urmări toate ilegalităţile care se fac în industria cărbunelui.
- Guvernatorul statului Missouri a cerut Departamentului de stat pentru resurse naturale să nu acorde Departamentului de stat al energiei aprobarea de a deversa apă radioactivă în fluviul Mississippi.
- Statele Ohio, Michigan, Illinois Indiana, Kentucky, Pennsylvania şi Virginia de Vest au luat în consideraţie construirea unui tren cu o viteză de 150 de mile pe oră, bazat pe tehnologie japoneză şi vest-germană. Planul e semnificativ nu numai datorită înaltei tehnologii pe care o pesupune, ci şi pentru că "loveşte direct în inima federalismului", aşa cum scria publicaţia "Harrisburg Patriot" din Pennsylvania.

4.4. Funcţionarii publici în sistemul administrativ american

4.4.1. Formarea corpului de înalţi funcţionari publici

În S.U.A. s-a impus formarea unui corp de înalţi funcţionari publici, în vederea îmbunătăţirii prestaţiilor furnizate de autorităţile publice. Prin Legea reformei funcţiei publice din anul 1978 s-a înfiinţat în cadrul administraţiei federale a S.U.A., Serviciul Funcţionarilor Publici de Vârf ("Senior Executive

Scanned with OKEN Scanner

Services"). Acest serviciu cuprinde un grup de peste 8000 de persoane, ocupând posturi în cele trei nivele de vârf ale administrației.

În cadrul acestei structuri, 85% dintre membri trebuie să fie funcționari de carieră, 10% - pot fi numiți cu titlu temporar, iar 5% - sunt numiți "de urgență" sau pe perioade mai scurte.Funcționarilor publici de carieră le sunt încredințate aproximativ 40% din totalul posturilor menționate. Numirea în funcție este pronunțată de către Președintele S.U.A. sau de conducătorii agențiilor, în timp ce destituirea nu poate fi pronunțată decât în urma unui preaviz de două săptămâni, cu excepția unei perioade de 120 zile, după instalarea unei noi administrații prezidențiale sau a numirii unui nou conducător de agenție.

Un sistem de evaluare a eficienței și de salarizare după merit a fost pus în practică, după reforma administrației publice instituită în anul 1978. Cariera membrilor "Senior Executive Services" este rezultatul posturilor succesive ocupate și, de asemenea, al programelor de perfecționare a cadrelor.

Oficiul pentru managementul de personal a fost însărcinat cu stabilirea reglementărilor privind pregătirea necesară accesului în "Senior Executive Services", plecând de la organizarea comisiilor de examen și a programelor de perfecționare sistematică a candidaților; există o legătură directă între programele de formare a cadrelor și alegerea titularilor pentru posturile vacante.

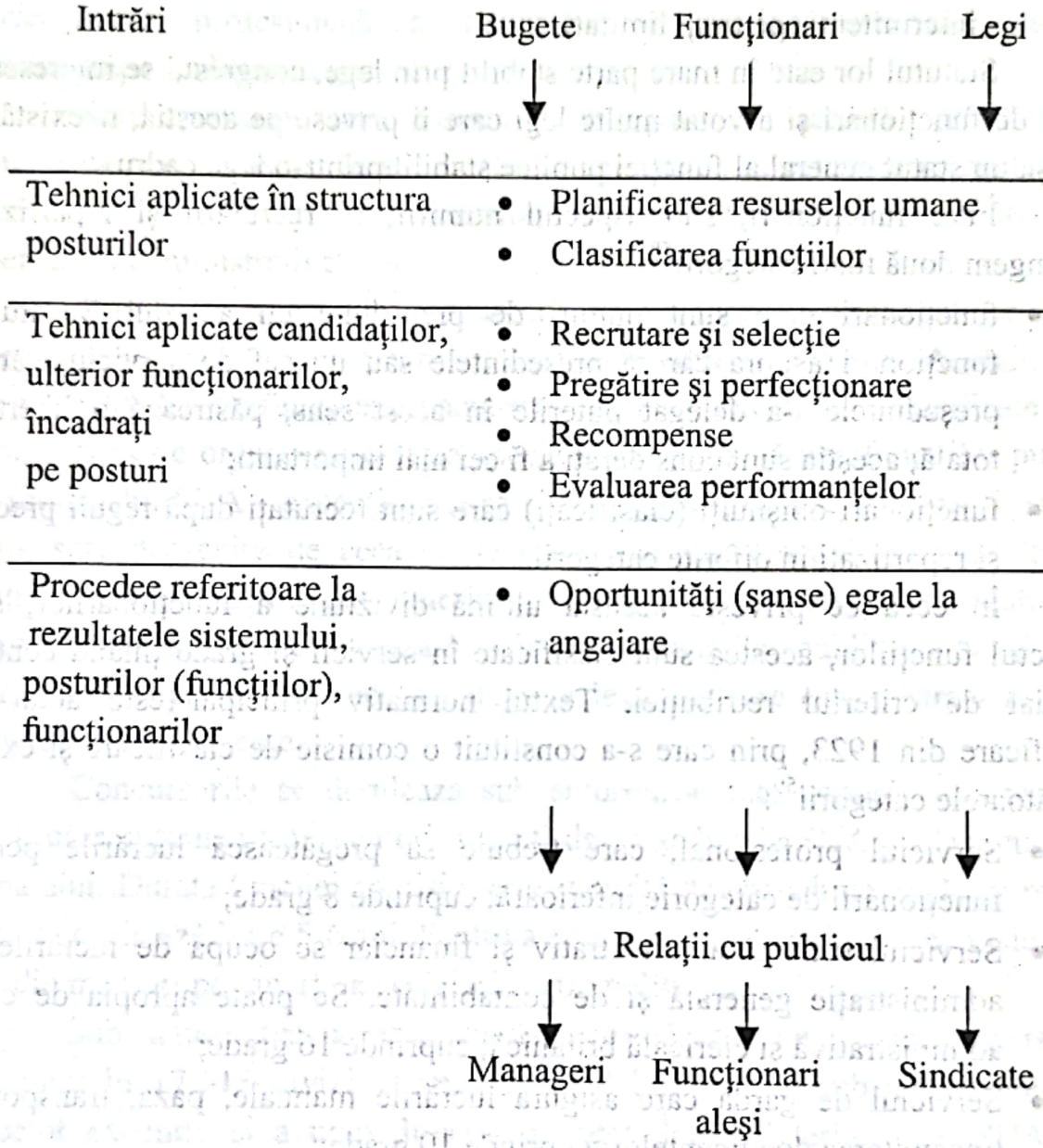
Încadrarea și evaluarea activității funcționarilor publici se realizează printr-o procedură complexă, prezentată sintetic în Fig.nr.13.

Constituția SUA a fost adoptată la 17 septembrie 1787 și de atunci i-au fost aduse modificări prin cele 27 de amendamente, ultimul înregistrându-se în 1992.

În forma inițială a Constituției nu se regăseau dispoziții speciale în materia funcției publice, doar norme de la regimul funcțiilor politice, elective. În acest context merită semnalată dispoziția din Amendamentul 14 (1868) care instituie incapacitatea de a accede la funcțiile de senator, reprezentant în Congres, elector pentru alegerea Președintelui sau Vicepreședintelui sau oricare altă funcție civilă sau militară în Serviciul Statelor Unite sau al unui stat membru al acestora, în cazul în care, depunând mai înainte un jurământ, respectivele persoane au participat la o rebeliune împotriva Constituției sau au dat ajutor sau asistență dușmanilor ei.

Scanned with OKEN Scanner

Fig.nr.13. Repere ale integrării funcţionarului public în administraţia americană



Sursa: Schuman, D., Olufs III, D., "Public Administrations in the United States", second edition, D.C. Health and Company, 1993.

Cu toate acestea, s-a prevăzut că, în anumite cazuri, această incapacitate poate fi ridicată cu votul a 2/3 din membrii fiecărei Camere.

Potrivit cadrului normativ existent, funcţionarii administrativi se împart în:

Scanned with OKEN Scanner

- permanenţi;
- temporari;
- intermitenţi (pe timp limitat).

Statutul lor este în mare parte stabilit prin lege, congresul se interesează mult de funcţionari şi a votat multe legi care îi privesc pe aceştia, neexistând, totuşi, un statut general al funcţiei publice stabilit printr-o lege cadru.

Între funcţionari, sub aspectul numirii, al recrutării şi repartizării distingem două mari categorii[58]:

- funcţionari care sunt numiţi de preşedinte cu acordul Senatului, funcţionari asupra cărora preşedintele sau un şef de serviciu, căruia preşedintele i-a delegat puterile în acest sens, păstrează o libertate totală; aceştia sunt consideraţi a fi cei mai importanţi;
- funcţionari obişnuiţi (clasificaţi) care sunt recrutaţi după reguli precise şi repartizaţi în diferite categorii.

În ceea ce priveşte această ultimă diviziune a funcţionarilor, sub aspectul funcţiilor, acestea sunt clasificate în servicii şi grade ţinând cont în special de criteriul retribuţiei. Textul normativ principal este actul de clasificare din 1923, prin care s-a constituit o comisie de clasificare şi există următoarele categorii[59]:

- Serviciul profesional, care trebuie să pregătească lucrările pentru funcţionarii de categorie inferioară; cuprinde 8 grade;
- Serviciul clerical administrativ şi financiar se ocupa de lucrările de administraţie generală şi de contabilitate. Se poate apropia de clasa administrativă şi clericală britanică; cuprinde 16 grade;
- Serviciul de gardă care asigură lucrările manuale, paza, transportul, transmiterea documentelor; cuprinde 10 grade;
- Serviciul mecanic care este însărcinat cu lucrări manuale mecanice, dactilo, steno, mecanografie, calculatoare etc.; cuprinde 4 grade, cu salarizare calculată pe oră de lucru.

Necesitatea unei pregătiri profesionale specifice pentru cei care urmează să fie investiţi în diferite funcţii din administraţia de stat a fost foarte

[58] Alexandru, I. - op.cit., p.454.
[59] Alexandru, I. - op.cit., p.454.

Scanned with OKEN Scanner

bine înţeleasă în SUA. Aşa se explică existenţa unor preocupări constante încă din secolul trecut pe linia instituirii diferitelor şcoli de formare şi, respectiv, perfecţionare profesională a funcţionarilor administraţiei de stat, a administraţiei publice în general.

Nord-americanii sunt extrem de categorici în această privinţă: cine doreşte să ocupe posturi în administraţia de stat, de la cele mai mărunte până la cele mai importante din administraţia centrală, trebuie sa fie absolvent al unei "şcoli administrative".

Recrutarea funcţionarilor americani se face în principal pe calea concursului, care exista pentru toţi funcţionarii clasificaţi. Actualmente, aproximativ 2/3 din funcţionarii americani figurează în muncile clasificate.

Nu este organizată o reţea specială pentru pregătirea funcţiilor publice în şcolile din SUA - excepţie fac, ca şi în Anglia[60], şcolile militare şi navale. Însă, spre deosebire de ceea ce se petrece în universităţile engleze, a fost iniţiată la multe universităţi americane, o pregătire în materie administrativă; aceasta pregătire este orientată atât spre funcţiile publice, cât şi spre administraţia particulară, aceasta datorită legăturii care este păstrată în SUA între cele două sisteme.

Concursurile se derulează sub autoritatea unei comisii a Serviciului civil, care cuprinde trei membrii numiţi de preşedintele SUA cu încuviinţarea Senatului. Durata funcţiei comisiei este stabilită de preşedinte, însă, de regulă, aceasta oscilează între 5-6 ani. Pentru a se asigura imparţialitatea comisiei doar doi din membri pot aparţine aceluiaşi partid politic.

Sub autoritatea acestei comisii se găseşte un numeros personal, distribuit în 17 -18 divizii, care, la rândul lor, se afla sub autoritatea unui director executiv şi a unui director asistent. Întregul teritoriu al SUA este împărţit în 13 districte de examene.

Concursurile sunt axate esenţial pe latura practică, cuprinzând mai multe răspunsuri în scris la mici întrebări şi întotdeauna multe teste. Convorbirile cu juriul, precum şi examenele privind testarea culturii generale nu există.

De un avantaj în plus beneficiază vechii combatanţi care primesc

[60] Loschak, D. - op.cit., p.23.

Scanned with OKEN Scanner

puncte suplimentare şi cărora le sunt rezervate exclusiv slujbe inferioare.

Comisia Serviciului civil nu numeşte funcţionarii pe post ea însăşi şi nu desemnează în mod expres un candidat pentru un post, ci, pentru fiecare post comisia prezintă trei candidaţi, între care executivul alege, aceasta după ce un reprezentant al acestuia a luat legătura cu candidaţii şi a avut cu ei o convorbire. Originea geografică a candidaţilor este un criteriu important de care ţin seama executivul, prin aceasta menţinându-se o anumită proporţie între state pentru a nu fi avantajate unele în defavoarea celorlalte.

Doi ani - aceasta este durata pe care sunt numiţi candidaţii; după acest termen, candidaţii trebuie să participe la un alt concurs.[61]

Activitatea comisiei era enormă: înainte de război avea de examinat cca.750000 candidaţi pe an.[62]

Pentru posturile neclasificate, se procedează la numiri discrete; aceeaşi procedură se practică şi în perioadele excepţionale (criză, război), respectându-se, totuşi, condiţiile care privesc toate posturile federale - clasificate şi neclasificate (vârstă, naţionalitate etc.)

Funcţionarii de carieră, în special funcţionarii clasificaţi, beneficiază de recurs[63] la Comisia Serviciului civil. Ei nu pot fi demişi decât la suprimarea postului, şi atunci stabilindu-se o anumită ordine de prioritate. Comisia controlând şi avansările, de asemenea poate exista şi aici recurs. Recursul va fi iniţiat în faţa tribunalelor ordinare ori de câte ori vor fi nerespectate (violate, viciate) legile care îi privesc pe funcţionari.

Concursul nu este o cerinţă permanentă; e adevărat că cei mai mulţi funcţionari sunt numiţi de executiv, uneori cu acordul Senatului, însă pot fi făcute şi numiri temporare, fără concurs, chiar şi în serviciile clasificate în situaţiile în care nu există candidaţi sau când o anumită competenţă excepţională o cere.

În fiecare minister sau agenţie independentă există o direcţie de personal, iar un consiliu de administraţie a personalului, care depinde de

[61] Alexandru, I. - Op.cit., p.455.
[62] Puget, H. - "Les institutions administratives étrangères", Paris, Dalloz, 1969; Graduate Program in Public Policy and Administration, Columbia University, 1994.
[63] Alexandru, I. - op.cit., p.456.

Scanned with OKEN Scanner

preşedintele SUA asigură coordonarea între aceste diferite direcţii şi ţine legătura cu comisia Serviciului civil.

Funcţionarul, înainte de a fi titularizat, face un stagiu de un an. El este numit într-un grad de început, intermediar sau înalt, după capacitatea de care face dovadă şi libertatea de a alege, de care dispune fiecare serviciu al administraţiei.

Sistemul de avansare variază de la un organ la altul al administraţiei de stat. Alegerea ţine cont de aprecieri complicate, stabilite după un grafic de eficienţă.

Transferul de la un serviciu la altul este admis doar cu aprobarea comisiei de prioritate, activitatea funcţionarului clasificat poate înceta prin demitere sau prin suprimarea postului.

În situaţia demiterii disciplinare este prevăzută următoarea procedură: funcţionarului i se dă drept de recurs contra măsurii la comisia Serviciului civil sau chiar la tribunal.

Limita de vârstă (pensionare) se încadrează între 60 -70 ani.

Pe parcursul întregii activităţi este asigurată perfecţionarea ritmică şi continuă. Unele departamente au astfel de şcoli de perfecţionare, cum este cazul Ministerului Agriculturii[64]. De asemenea, sunt instituite pe lângă diferite universităţi cursuri speciale, iar instituţiile beneficiare ale perfecţionării creează anumite facilităţi celor care frecventează aceste cursuri.

Salariul depinde de clase şi grade şi se măreşte direct proporţional cu gradul de perfecţionare. Salariile celor care nu se perfecţionează sunt mult mai mici, însă inferioare celor din administraţiile private, ceea ce nu asigură o prea mare calitate funcţionarilor serviciilor publice.

Funcţionarii americani[65] trebuie să facă permanent proba unei capacităţi suficiente în cursul activităţii lor. Ei pot fi concediaţi atunci când nu obţin aprecierea maximă pentru munca lor şi când şefii au convingerea ineficacităţii.

În conduită trebuie să respecte regulile generale ale moralei şi să se ţină departe de politică.

---

[64] The United States Government Manual, 1995/1996 - Department of Agriculture - Office of the Federal Register National Archives and Records Administration.
[65] Alexandru, I. - op.cit., p.457.

Scanned with OKEN Scanner

Funcţionarul american este supus puterii ierarhice şi puterii disciplinare. El se află sub autoritatea şefului departamentului şi poate fi sancţionat disciplinar; Comisia Serviciului civil exercită controlul în domeniul disciplinar. Nu are recurs în justiţie şi nu există o jurisdicţie disciplinară.

După al doilea război mondial, conform legii lui McCarthy, comuniştii au fost excluşi din serviciile federale, după ce au fost făcute anchete de investigaţie privind loialitatea funcţionarilor. Legea McCarthy a determinat concedierea a mii de funcţionari federali, suspecţi de convingeri comuniste. Atmosfera biroului era viciată de urmăriri şi supravegheri permanente. "Vânătoarea de vrăjitoare" a fost totuşi un fenomen pasager, dreptul la asociere fiindu-le recunoscut. Federaţia americană a angajaţilor guvernamentali este afiliată la Asociaţia federală americană a muncii (AFL). În cadrul cestui context trebuie menţionat faptul că greva nu este interzisă, cu excepţia transportului, poştelor şi a poliţiei.

În conformitate cu cele precizate, s-a constatat că în ultima vreme a crescut personalul funcţionăresc. S-au lansat unele proiecte de referinţă, preconizându-se participarea funcţionarilor la gestiunea personalului. S-a pus chiar problema creerii unei şcoli pentru funcţionari, comparabilă cu E.N.A.[66], însă proiectul a fost abandonat. Cauza? Neîncrederea funcţionarilor, şi mai ales, a publicului care se temea de crearea unei caste privilegiate. Astfel, s-a reluat ideea că funcţia publică nu este o profesie în sine. Universităţile însă au dezvoltat un învăţământ special de materii administrative, cu intenţia de a pregăti mult mai bine personalul necesar pentru funcţiile publice. Printre astfel de instituţii se regăsesc renumitele Universităţi Siracuza şi California.

4.4.2. Rolul modelelor/mentorilor în formarea funcţionarilor publici

Utilizarea unor angajaţi cu mai multă experienţă (mentori) pentru a asista orientarea, antrenarea şi evoluţia în carieră a noilor angajaţi, are un impact favorabil asupra formării funcţionarilor publici.

[66] E.N.A.=Ecole Nationale d'Administration - forma cea mai înaltă de pregătire a funcţionarilor administraţiei de stat în Franţa - Sanda Ghimpu "Dialog despre lege", Ed.Scrisul românesc, Craiova, 1978, p.206.

Scanned with OKEN Scanner

Un mentor este "cineva cu care ai avut o relaţie la orice nivel al carierei tale şi în care el sau ea a contribuit cu un interes personal şi te-a ajutat să promovezi şi care te-a ghidat sau sponsorizat"(Roche, 1979). Aşadar, a fi mentor are un înţeles relativ nestructurat şi ieftin în ceea ce priveşte evoluţia carierei şi pare a fi o noţiune extrem de banală. O viziune generală a scos în evidenţă faptul că peste 70% din toţi managerii publici beneficiază de doi sau mai mulţi mentori de-a lungul carierei lor (Henderson, 1985).

Majoritatea relaţiilor cu mentorii apare în mod spontan. Angajaţii mai în vârstă îi iau pe cei mai tineri "sub aripile lor" pentru "a le arăta calea". Această apropiere este numită iniţiere non-formală; probabil că ea apare în fiecare zi, în fiecare organizaţie. De multe ori contactul este atât de subtil, încât unul, sau chiar ambii participanţi nu realizează faptul că iniţierea are loc. Informaţii utile privind normele organizatorice şi aşteptările profesionale sunt transferate, dar nici una din părţi nu apreciază conştient relaţia ca fiind una de mentor-debutant (protejat). În multe alte situaţii este exact invers. Angajaţii sunt cei care caută mentorul (numit uneori "patron" sau "sponsor"), pentru a fi direcţionaţi şi ajutaţi. În mod similar, unii manageri cu experienţă găsesc o mare satisfacţie în rolul de mentor; ei caută în mod continuu noi subordonaţi pe care să-şi poată "lăsa amprenta".

Iniţierea non-formală, prin contrast, apare când o organizaţie desemnează angajaţii cu experienţă pentru a se situa pe poziţia de profesori şi modele pentru subordonaţi. Când iniţierea non-formală nu este condusă, structurată sau tehnic recunoscută de către organizaţie, programele formale de iniţiere sunt intenţionat destinate să îndeplinească obiective specifice legate de cariera managerială. Unele agenţii, de exemplu, desemnează mentori pentru întregul personal tânăr sau pentru orice nou promovat într-o poziţie superioară, atribuţie care intră în eforturile lor de orientare şi încadrare în societate. Recent, practica desemnării unor membri mai experimentaţi pentru a-i iniţia pe cei subordonaţi lor a devenit o rutină în educaţia la nivel înalt. Deoarece avantajele programelor de iniţiere au devenit cunoscute, eforturile formale care ocrotesc relaţia mentor-debutant (protejat, elev) s-au amplificat pretutindeni în guvern.

Scanned with OKEN Scanner

Funcţionarii şi avantajele iniţierii

Conform maximei "experienţa este cel mai bun profesor", iniţierea este un mod eficace de a transmite cunoştinţele către noii ei angajaţi. Un avantaj imediat ce apare la majoritatea managerilor este acela că sistemul de iniţiere, practic, nu costă. Deşi activităţile de iniţiere apar în timpul slujbei, nu există timpi morţi când un angajat este trimis în altă parte pentru antrenament. În mod similar, chiar şi un program sofisticat de iniţiere poate fi instituit cu puţin consum de resurse. Odată ce mentorii şi subordonaţii sunt puşi împreună, rolul organizaţiei se reduce la a monitoriza evoluţia relaţiilor şi la a recompensa angajaţii care se dovedesc a fi mentori entuziaşti şi eficace. Chiar şi contextul de lucru în care are loc, face ca această activitate să fie o tehnică atractivă de antrenament. Antrenorul şi ucenicul pot lucra alături, permiţând întărirea relaţiei pe măsură ce noi sarcini sunt învăţate. Un exemplu citat adesea, este cel al echipelor poliţiei de patrulă în care un poliţist nou angajat este cuplat cu un ofiţer experimentat. Sub acest sistem de ucenicie dibăcia lucrului se învaţă în timp ce angajatul aduce o contribuţie productivă la misiunea agenţiei.

Pentru angajatul care este suficient de norocos să aibă un mentor atent, beneficiile pot fi profunde. Potrivit lui K.E.Kram (1985), procesul de iniţiere constă atât în funcţii profesionale, cât şi în funcţii "psiho-sociale". Activităţile profesionale sunt legate de servicii ca acela de antrenor, fiind ca un fel de scut pentru transferurile adverse şi primind acces la importante reţele sau echipe de lucru. Funcţia psihologică este reflectată în activitatea de aprovizionare a unui mediu înconjurător în creştere, în care mentorul dă sfaturi şi ghidează într-un mod relativ neconştientizat.

Avantajele specifice ale relaţiilor menţionate au fost clasificate de către Hale (1992) după cum urmează:

- Dobândirea de norme şi valori organizatorice;
- Socializare în cadrul organizaţiei;
- Afinităţi cu barierele structurale în cadrul organizaţiei;
- Obţinerea de informaţii privind experienţa profesională;
- Avansarea.

Scanned with OKEN Scanner

La această impresionantă listă putem adăuga şi alte avantaje, ca: expunerea şi vizibilitatea, consilierea, protecţia, prietenia şi obţinerea de transferuri provocatoare.

Un substanţial aspect al cercetării sugerează că beneficiile iniţierii sunt reale. Indivizii care primesc atenţie personală de la mentori arată un nivel semnificativ mai înalt al succesului şi satisfacţiei în carieră decât angajaţii care nu sunt iniţiaţi. Experienţa iniţierii extensive poate fi de asemenea corelată cu numărul absolut de promovări şi cu creşterea salariilor (Dreher şi Ash, 1990). Aceste avantaje uluitoare ale iniţierii sunt considerate ca fiind legate de asistenţa pe care mentorii o dau protejaţilor lor în domeniul socializării organizaţionale. Ei "ghidează şi protejează" subordonatul şi "transmit cunoştinţele şi informaţiile necesare privind istoria, politica, oamenii şi performanţele organizaţiei" (Chao, 1992). În mod cert, cei care au acces la acest tip de informaţii privind "politica reală" a organizaţiei lor au un avantaj asupra celor care nu au acest acces.

Concluzionând cercetările, Mary Hale (1992) arată că beneficiile sporite în carieră datorate iniţierii pot fi atribuite unui număr de patru factori. În primul rând, cei iniţiaţi au mai mult succes în "reproducerea barierelor organizaţiei", datorită sfaturilor primite de la indivizi care au avut deja de-a face cu labirintul birocratic. În al doilea rând, datorită accesului furnizat de mentori, ei sunt capabili să cultive legături cu influenţii oameni care iau deciziile şi să devină membri în echipe de succes. În al treilea rând, ei au o capacitate mai mare (decât cei neiniţiaţi) de a fi conştienţi de informaţiile critice care îi însoţesc în a face alegerile profesionale. Cunoştinţele despre opţiunile profesionale, aşteptările salariale şi dezvoltarea oportunităţilor profesionale, le oferă un avantaj faţă de concurenţii lor. În sfârşit, relaţiile de iniţiere au capacitatea de a spori eficacitatea muncii şi satisfacţia profesională. Dee Henderson (1985) consideră că angajaţii iniţiaţi îşi iubesc mai mult munca decât ceilalţi angajaţi, sunt mai capabili să-şi schimbe poziţia de-a lungul carierei şi tind să ajungă în poziţii de conducere la vârste destul de fragede. Aşadar, claritatea este copleşitoare: mentorii furnizează servicii valoroase angajaţilor, străduindu-se să urce pe scara organizaţiei.

Scanned with OKEN Scanner

Deşi atenţia multor cercetări s-a concentrat asupra avantajelor angajaţilor, mentorii la rândul lor au şi ei anumite foloase din această relaţie. Răsplata psihologică este deci reciprocă, astfel că ambii participanţi se pot bucura de prietenia şi tovărăşia care există adesea între profesor şi protejat. Mulţii indivizi sunt de asemenea motivaţi de simpla satisfacţie pe care o câştigă prin transmiterea înţelepciunii şi prin dezvoltarea următoarei generaţii de manageri (Aldag şi Stearns, 1987). Interacţiunea între ei şi subordonaţi în timp, intensifică de obicei loialitatea angajaţilor faţă de mentor. Astfel, managerii generoşi în ceea ce priveşte talentele lor de iniţiere devin chiar foarte populari /cunoscuţi printre subordonaţi .

O alta importantă consideraţie se referă la faptul că reputaţia unui om ca manager (atât în interiorul, cât şi in afara organizaţiei) poate fi cu adevărat înfrumuseţată prin procesul de iniţiere. Angajaţii care sunt cunoscuţi pentru cultivarea şi educarea talentului subordonaţilor sunt adevărate comori. Ei nu întâmpină nici o dificultate în atragerea celor mai buni asistenţi pentru a lucra cu ei şi sunt foarte solicitaţi de alte organizaţii. Nu este nevoie decât să priveşti aceste fraterne antrenamente pentru a accepta această realitate. Cei mai de succes antrenori – cei care sunt cunoscuţi de toţi "locatarii" – sunt aproape întotdeauna cei mai buni mentori, aşa cum se evidenţiază prin numărul de asistenţi care au promovat în carieră. În mod interesant, un fenomen identic există în managementul oraşelor, unde câţiva îndrăgiţi "decani" ai profesiei sunt cunoscuţi la nivel naţional pentru dezvoltarea şi rafinarea talentelor asistenţilor lor.

În general, relaţiile de iniţiere sunt în majoritate comune – şi în acelaşi timp folositoare – în primii paşi ai carierei fiecăruia. Cu toate acestea, chiar şi managerii mai în vârstă raportează semnificative nivele de implicare a mentorilor în multe direcţii. Conducătorii de la nivel public au mai multe şanse decât duplicatele lor din sectorul privat în a-şi procura mentori externi, cum ar fi profesori de la colegiu sau cunoscuţi din diferite organizaţii. De asemenea, numărul mentorilor din organizaţiile de la nivel public tinde să fie mai mare decât cel din afaceri sau industrie. Managerii publici au mai multe şanse de a primi consiliere de la un oficial de vârf – cum ar fi un director de agenţie sau un manager de oraş – decât angajaţii obişnuiţi. Scăzutul nivel al competiţiei,

Scanned with OKEN Scanner

cuplat cu etosul serviciilor publice, au fost sugerate ca fiind posibile explicații ale acestui fenomen.

În general, femeile se confruntă cu dificile încercări în a-şi găsi mentori eficace. Mare parte a mărturiilor sunt neconcludente şi/sau contradictorii în ceea ce priveşte seriozitatea problemei. Acestea denotă faptul că femeile au mentori în număr la fel de mare ca şi bărbații (Hale, 1992), dacă nu cumva în număr ceva mai mare (Henderson, 1985).

Principala diferență între cele două genuri este aceea că există o puternică înclinație spre acelaşi sex. Astfel, atât femeile cât şi bărbații, preferă să aibă drept mentor pe cineva de acelaşi sex cu ei. Această preferință se explică prin tensiunile sexuale ce există adesea între persoane de sex opus. Femeile se împotrivesc să înceapă relații de inițiere cu bărbații, deoarece acțiunile lor pot fi interpretate ca fiind avansuri sexuale. (Ragins şi Cotton, 1993). De asemenea, perechile de acelaşi sex se pare că realizează o eficiență mai ridicată, deoarece bărbații şi femeile au nevoie şi aşteaptă un diferit tip de sprijin de la mentorii lor. Femeile au mai multă nevoie de consiliere în ceea ce priveşte construirea încrederii în propria persoană, conştientizarea propriul stil de management şi crearea unui echilibru între profesie şi familie (Hale, 1992). Bărbații, dimpotrivă, se confruntă mai mult cu considerațiile tactice şi cu dezvoltarea talentelor referitoare la viitoarele sarcini. Consecința acestor preferințe este că femeile ca manageri de succes sunt copleşite cu cereri de asistență de la femeile aflate în subordine.

Crearea programelor de inițiere

Managerii care caută să maximizeze beneficiile programelor de inițiere trebuie să ia în considerare diferențele între aspectele formale şi cele neformale. Deşi a avea orice program de inițiere este mai bine decât a nu avea nici unul, relațiile de inițiere construite printr-un program formal sunt mai puțin eficace decât acele care apare în mod natural prin simpla atracție personală (Chao şi alții, 1992). Nivelul de satisfacție al angajaților în înțelegerile nonformale este mai ridicat şi ei obțin mai multe promovări şi creşteri salariale decât acei cu programare formale, legale. Aceste diferențe pot fi legate de proasta potrivire care va rezulta în mod inevitabil când mentorii primesc o

Scanned with OKEN Scanner

sarcină oficială şi de resentimentul care este, probabil, generat ambilor participanţi la relaţie. Mentorul poate să ia în nume de rău consumul de timp şi energie, pe care le presupune sarcina, în timp ce protejatul (neofitul) se poate simţi jenat de aranjament. O altă posibilă dilemă este legată de faptul că procesul de iniţiere poate să ducă la o relaţie reciprocă de dependenţă în care angajatul consideră că niciodată nu este suficient, iar mentorul refuză "să-l lase." (Vertz, 1985). Din aceste motive managerii care pur şi simplu numesc mentorii pentru noii angajaţi urmăresc, probabil, calea cea mai puţin eficientă.

În afară de a desemna mentori pentru toţi angajaţii orientaţi spre schimbare, ce poate managementul să facă pentru a încuraja aceste relaţii? În primul rând, cei mai mulţi experţi sunt de acord că managerii ar trebui să-şi fixeze atenţia asupra unor anumite grupuri de angajaţi. O cerinţă logică este aceea făcută angajatului de tranziţie, care tocmai a fost promovat în poziţia de manager dintr-un domeniu tehnic sau profesional. Ori de câte ori aceste relaţii de iniţiere sunt aranjate/planificate, ambii participanţi (mentor şi protejat) ar trebui să se ofere voluntar. Mai mult, programul de iniţiere ar trebui să fie parte a unor eforturi de planificare profesională mai largi (Phillips-Jones, 1983) care să cuprindă semeni sfătuitori şi oportunităţi de dezvoltare profesională structurată.

Un alt pas pe care managerii l-ar putea face pentru a promova dezvoltarea activităţilor de iniţiere este acela de a-şi ridica viziunile în cadrul organizaţiei. Probabil că cea mai eficientă strategie este aceea de a furniza potenţiali mentori cu rolul de antrenori şi cu responsabilităţi. Acest lucru mai poate fi completat şi de şedinţe menite să sensibilizeze managerii cu privire la problemele generale legate de gen, care apar adesea în relaţiile dintre participanţii de sex opus.

Unele organizaţii au descoperit, de asemenea, că se pot provoca relaţii de iniţiere prin crearea unor posibilităţi mai mari de interacţiune între angajaţi. Mic dejunuri împreună şi week-end-uri retrase pot plasa angajaţii în situaţii care să încurajeze asocierile non-formale. Adesea, relaţiile de iniţiere cu un adevărat înţeles apar din acest tip de contacte lipsite de presiune între superiori şi subordonaţi.

Scanned with OKEN Scanner

Un ultim pas ce poate fi luat în considerare pentru a întări importanţa programelor de iniţiere în mintea managerilor este includerea lor în sistemul stimulativ al organizaţiei. Dacă managerii primesc recunoaştere formală pentru eforturile lor de iniţiere, mai mulţi devin dispuşi să se ofere voluntari şi să-şi investească energiile necesare în această sarcină. Astfel, includerea relaţiilor de iniţiere în procesul de evaluare anual sau în calcularea salariilor este un mod potrivit şi cu înţelesuri eficace de încurajare a acestei activităţi de dezvoltare a angajaţilor.

4.4.3. Plata în funcţie de performanţă/calitate

Plata pentru performanţă înregistrată în munca depusă se bazează pe folosirea stimulentelor monetare, pentru a motiva efortul crescut sau intensificat al angajaţilor şi calitatea activităţii lor.

În general, plata pentru performanţă este o parte "încurcată" a revoluţiei industriale în care salariile lucrătorilor sunt explicit legate de producerea unei cantităţi specifice de produs. Aceste aspecte au fost accentuate de mişcarea managementului ştiinţific iniţiată de Frederick Winslow Taylor (1856 – 1915) şi de apariţia ingineriei industriale de la sfârşitul sec.al XIX-lea. În timp ce Taylor s-a concentrat asupra introducerii proceselor şi tehnicilor de sporire a productivităţii, eforturile ulterioare s-au îndreptat spre metodele de motivare a muncitorilor.

Puţine aplicaţii ale sistemelor de stimulare au fost făcute în SUA în sectorul public (în afara "gulerelor albastre", articole de manufactură executate mai mult pentru armată). Deoarece eficienţa se afla în competiţie cu părerile guvernului, ca o ameninţare la libertatea individuală, un serviciu civil cu adevărat motivat şi eficient nu era neapărat dorit. Mai mult, "terorişti" ai pieţei au preferat structuri stimulative care i-au condus pe indivizii mai dinamici spre desfăşurarea unor afaceri "productive". Până aici, deoarece erau vizaţi indivizii care urmăreau angajarea în domeniul public, patriotismul reprezenta factorul motivaţional preferat mai mult decât câştigul financiar.

Chiar şi aşa, plata pe merit a fost introdusă ca parte a reformelor managementului administrativ pozitivist, iniţiat odată cu un actul normativ din

Scanned with OKEN Scanner

anul 1923. Performanţa excepţională urma să fie recompensată prin creşterea treptelor de merit şi promovare în grad. Totuşi, restricţiile pentru a evita favoritismul şi abuzul le-au limitat utilizarea. Plata pe merit s-a transformat curând într-un sistem de creştere anuală automată, recompensând vechimea şi loialitatea şi compensând efectele nefavorabile generate de sporirea inflaţiei.

În sistemul american de salarizare a funcţionarilor publici, un rol important revine aşa-numitelor "programe de sugestie".

Sistemele de sugestie sunt destinate să dezlănţuie talentele inovative şi creatoare ale angajatului de rând. Programele de sugestie pot atrage după ele diverse recompense intrinseci (de exemplu, recunoaşterea meritelor angajatului în rapoarte sau în şedinţe oficiale, ca adaos la premii simbolice sau trofee). Sistemele de sugestie care au succes trebuie să demonstreze faptul că ele iau în considerare toate sugestiile prezentate. Aceste lucru poate atrage după sine conferirea de recompense pentru ideile meritoase şi care funcţionează, chiar dacă "top managerul" nu doreşte să le aplice. Sistemul de sugestii limitează adesea recompensele la 10% sau un maxim de 10.000 dolari. În timp ce multe din idei nu sunt afectate de aceste limite, conferă totuşi un ton descurajator programului de sugestii. Mega-recompensele pentru idei extraordinare sunt similare loteriei « marele câştigător ». Ele funcţionează ca o reclamă absolut vizibilă a relaţiilor publice, arătând astfel succesul programelor de sugestii şi încurajându-i şi pe alţii să-şi « încerce norocul ».

Recompensele bazate pe abilităţi şi competenţă folosesc mai mult pentru potenţialul organizaţiei decât pentru performanţa de fapt. Într-un fel, reprezintă o variaţie extinsă a plăţii « la cerere » (la prezenţă). Angajaţii sunt plătiţi în plus pentru că posedă abilitatea de a se implica şi de a-şi folosi competenţa sau talentul dobândit. De fapt, ei sunt plătiţi chiar dacă nu sunt niciodată solicitaţi să-şi folosească respectivele aptitudini. Cum tehnicienii personali sunt etichetaţi ca având abilităţi prin intermediul termenului talente, termenul mai generos de competenţă a fost introdus pentru a defini capacităţile dorite. Avantajul organizaţiei este că talentele necesare sunt prezente în cazuri de urgenţă sau în circumstanţe speciale. În plus, organizaţia are posibilitatea de a transfera temporar (sau permanent) indivizii acolo unde este mai mare nevoie de ei. Pe lângă faptul că este plătit în plus, angajatul are avantajul că

Scanned with OKEN Scanner

beneficiază de motivaţie intrinsecă şi revitalizare inerentă în procesul de învăţare şi în cadrul rotaţiei efectuate. De asemenea, angajaţii sunt capabili să studieze opţiunile privind cariera lor, fără a fi nevoiţi să-şi abandoneze slujba actuală. Plata pe baza talentelor şi competenţei este, de asemenea, asociată cu desfăşurarea în ansamblu a slujbelor. Managementul unei organizaţii determină care sunt talentele şi competenţele speciale de care organizaţia are nevoie. Apoi îi plăteşte în plus, pe acei angajaţi care au dobândit respectivele abilităţi sau competenţe; de asemenea, este posibil ca organizaţia să-i asiste pe angajaţi în dobândirea anumitor abilităţi. Pentru a continua să primească acea plată în plus, angajaţii sunt solicitaţi periodic pentru a-şi dovedi talentul şi competenţa; de asemenea, lista cu abilităţile de care organizaţia are nevoie, este periodic reevaluată.

Una din problemele serioase cu care se confruntă metoda plăţii pentru performanţă în sectorul public, este tendinţa de auto-întrecere (de obţinere a mai multor recompense). Blocaţi în vechile noţiuni de clasificare a nivelelor de plată, cei care au obţinut plata maximă admisă în cadrul nivelului lor oficial de plată, nu mai pot primi alte recompense/bonusuri. Din moment ce aceste plăţi sunt considerate ca fiind câştigate prin performanţa meritelor, negarea lor poate submina percepţia cu privire nu numai la eficienţa programului, dar şi în ceea ce priveşte corectitudinea organizaţiei.

Majoritatea sistemelor de plată a performanţei se concentrează în mod esenţial asupra individului; totuşi, creşterea preocupărilor faţă de aspectele procesului de lucru în grup sau echipă direcţionează atenţia către stimularea acestor grupuri. Mişcările Managementului Calităţii Totale (MCT) au adus aceste preocupări în prim plan în ultimii ani. În timp ce W. Edwards Deming (1900-1993) a insistat că singura răsplată necesară pentru MCT este cea intrinsecă, alţii îmbrăţişează ideea utilizării răsplăţii de grup extrinsecă.

Împărţirea câştigului sau împărţirea scopurilor este primul sistem stimulator pentru grup sau echipă pentru măsurarea şi răsplata performanţei organizaţiei. Este un rezultat a planurilor de împărţire a profitului (îi amintim aici pe Scalon, Rucker sau Improshare). Împărţirea profitului se concentrează asupra întregii organizaţii şi răsplăteşte indivizii pe baza întregii lor performanţe. Din moment ce angajaţii individuali contribuie material la

Scanned with OKEN Scanner

succesul organizației, este de așteptat ca acest lucru să le stimuleze și performanța.

Totuși, pentru organizațiile mari și diversificate, indivizii adesea nu văd modul în care efortul lor personal poate influența rezultatele generale. Indivizii din serviciile interne sau din conducere au, de asemenea, dificultăți în a-și relaționa efortul propriu la scopul general al organizației. Împărțirea câștigului elimină aceste probleme prin concentrarea asupra subunităților organizației în loc să privească organizația în ansamblu. Utilizând procesul bugetar al organizației și sistemul de management al performanței, economiile sau câștigurile productive (ca adaos la profit) pot fi folosite ca bază pentru răsplata grupului. Acest lucru face posibil ca răsplata să fie distribuită acelor servicii sau unități care contribuie la reducerea costurilor, cât și unităților care au obținut îmbunătățiri ale productivității, chiar dacă sub aspect tehnic ele continuă să piardă bani.

Împărțirea câștigului este relativ atractivă pentru organizațiile din sectorul public. Acoperă atât lipsa sistemului de profit din sectorul public, cât și lipsa încrederii în ideea că te poți baza pe procesul de grup. Astfel, împărțirea câștigului completează eforturile MCT prin furnizarea unui mecanism de răsplată extrinsec.

O revizuire recentă a împărțirii câștigului a adus în prim plan noțiunea de împărțire a scopurilor. În schimbul răsplăților bazate pe economisiri bugetare documentate, acestea sunt limitate la a fi destinate unor grupuri specifice sau unor țeluri ale echipei. Scopurile derivate din programele de MCT (sau din planificarea strategică sau din managementul prin obiective) sunt din acest motiv legate de răsplățile extrinseci ale indivizilor. Acest lucru ajută pentru asigurarea atenției și motivației individuale.

Pentru ca împărțirea câștigului sau împărțirea scopurilor să fie eficientă, țintele sau câștigul trebuie să aibă la bază factori măsurabili sub controlul angajaților departamentului /secției. Angajații individuali trebuie să înțeleagă care sunt obiectivele și să simtă că acestea pot fi obținute prin efortul combinat al echipei lor. Participarea angajaților la selectarea scopurilor este un element necesar pentru a se asigura înțelegerea și sensul prezenței statutului acționarilor.

Scanned with OKEN Scanner

În legătură cu acest lucru este necesară înţelegerea noţiunii de fond de plăţi pentru recompense. Formulele complexe sau manipularea formelor de plată subminează încrederea în eficienţa sistemului. Ajustările în sus sau eludarea ratelor de performanţă aşteptate subminează, de asemenea, încrederea angajatului. În acest context, se apreciază aplicarea plăţii pentru performanţă este, în cel mai bun caz inegală, dacă nu cumva chiar o modă temporară. În timp ce în anumite momente jurisdicţiile guvernamentale militează pentru aplicarea uneia sau alteia din schemele plăţii pentru performanţă, cele mai multe eforturi se limitează la experimente scurte de la unul până la doi ani. În mod comparativ, există şi exemple de aplicare pe termen lung. Sistemele de plată a valorii, care sunt cel mai des citate, depăşesc rareori răsplăţile longevive anuale sau creşterile de plăţi.

Plata pentru performanţă orientată spre piaţă este un concept care îşi are cea mai mare aplicare în SUA. Alte naţiuni care arată un interes pentru acest concept tind să se bazeze pe exemplele oferite de SUA. În multe alte ţări, serviciile publice reprezintă deja una din cele mai prestigioase şi mai bine plătite slujbe, prestate de o elită administrativă generală, predominant derivată din categoriile educate şi de sus ale societăţii. În lipsa problemelor de recrutare şi de reţinere, sistemele extrinseci de plată pentru performanţă nu sunt atât de necesare. Cu un accent deosebit pe interesul public şi comunitar, răsplăţile intrinseci şi onorurile reprezintă factori motivaţionali mai substanţiali. Aceşti factori intrinseci sunt oarecum susţinuţi de aşa-numitele aspecte elitiste sau « aristocratice » ale acestor societăţi.

4.4.4. Protecţia angajaţilor din administraţia publică federală

Actul federal al reformei Serviciilor Civile din 1978 a căutat să lanseze un semnal de alarmă împotriva încălcării legii, şi nerespectării ordinii, lipsei managementului, pierderii flagrante de fonduri, abuzului de autoritate sau punerii în pericol a sănătăţii şi siguranţei publice. Din moment ce o mare parte a activităţilor personale este acoperită de lege sau de ordine administrativă, scopul semnalelor de alarmă se extinde asupra discriminărilor ilegale bazate pe rasă, sex, naţionalitate, vârstă, handicapuri, stare civilă sau preferinţe politice;

Scanned with OKEN Scanner

acțiuni care violează principiile valorii; coerciția activităților politice; nepotismul; represalii ale atragerii acțiunilor adverse; și alte activități. Actul a plasat puterile de constrângere într-un Birou Special al Sfatului /Secretului (BSS) (OSC – Office of the Special Counsel), care a fost localizat în Comisia Protecției Sistemelor Valorice. Actul de Protejare a Alertatorului din 1989 a întărit constrângerea prin faptul că a făcut Biroul Special al Sfatului independent. Dezvăluirea de către angajații publici poate fi internă și/sau externă organizației. Dezvăluirea externă către BSS atrage după sine o investigație a acelui element. Aceste statute caută să protejeze angajații de represalii, dacă aceștia consideră că afirmațiile lor privind practicile incorecte sunt adevărate. Cu alte cuvinte, un angajat nu poate fi pedepsit legal pentru că a adus anumite acuzații, atâta timp cât acestea sunt bine fondate și nu au fost făcute în necunoștință de cauză sau nu sunt false.

Actul de Reformă a Serviciilor Civile și Actul de protecție a Alertatorului sunt bazate pe presupunerea că protecția împotriva represaliilor este elementul cheie pentru a face posibilă tragerea semnalului de alarmă. Angajații care consideră că au fost subiect de represalii pentru că au tras semnale de alarmă pot depune plângeri către BSS , care poate emite acțiuni de corectare înaintea Comisiei de Protejare a Sistemului Valorilor (CPSV). La inițiativa BSS, oficiali federali pot fi pedepsiți pentru violarea legii protecției alertatorului. Dacă BSS nu acționează în numele CPSV, angajatul poate forța acțiunea la Curtea Federală Districtuală. Remediile pentru angajați reprezintă acțiuni de corectare adecvate, costuri și amendarea reprezentanților. Sancțiunile pentru angajator includ destituirea sau pedepse mai slabe, excluderea până la 5 ani din serviciul federal și amenzi de până la 1000 dolari.

Alte măsuri caută, de asemenea, să protejeze și să faciliteze tragerea semnalelor de alarmă de către angajații federali. Oficiul general de Contabilitate a creat o linie telefonică pentru depistarea fraudelor, practicilor incorecte și abuzurilor, unde angajații și alte categorii pot raporta greșelile de conducere. Inspectorii federali generali și staff-ul lor au o obligație legală și specifică de a raporta practicile incorecte din cadrul agențiilor, Congresului.

Scanned with OKEN Scanner

Furnizorii federali şi Actul Falselor Plângeri

Actul Falselor Plângeri din 1863, revizuit în 1986 intenţionează să încurajeze tragerea semnalelor de alarmă de către indivizii care au cunoştinţă despre vreo fraudă sau înşelătorie împotriva guvernului, prin furnizorii federali. Actul caută să protejeze alertatorii de represalii. Totuşi, spre deosebire de actele care protejează angajaţii federali, acestea oferă, de asemenea, un stimulent financiar pentru dezvăluirea practicilor incorecte. Actul Falselor Plângeri autorizează indivizii să clasifice/îndosarieze acţiunile "qui tam" şi să colecteze eventuale sume de la compania implicată. Cererile "qui tam" sunt acţiuni făcute de către indivizi particulari în numele guvernului. Dacă Departamentul de Justiţie însoţeşte acţiunea, individul poate colecta până la 25 de procente din judecată; altfel, individul este avantajat cu până la 30 de procente. Acţiunile pot fi clasate într-un interval de 10 ani de fraudă invocată şi efecte negative triple sunt potenţial disponibile. Potrivit lui Terry Dworkin (1992), care se bazează pe studii efectuate de Departamentul de Justiţie, un procent de 10% din bugetul federal sau 100 de miliarde de dolari sunt pierdute anual prin fraudă. De aceea, Dworkin a notat faptul că actul de revizuit pare să funcţioneze, din moment ce numărul acţiunilor îndosariate "a crescut de 20 de ori" între anii 1986 şi 1989.

Alte legi federale

Un număr de legi federale oferă în mod specific protecţie indivizilor care raportează violări ale standardelor lor specifice. Printre acestea, se numără legile privind mediul înconjurător, exploatarea minieră, relaţiile de muncă şi oportunităţile egale la angajare. Protecţiile privind alertatorul variază profund începând de la proces, remediile pentru angajaţi şi sancţionarea angajatorului. De exemplu, violarea Actului Standardelor de Muncă Echitabile poate fi potenţial pedepsită cu amenzi de până la 10.000 de dolari şi închisoare de până la 6 luni, dat fiind faptul că violarea Actului Aerului Curat şi a Actului Naţional de Relaţii Profesionale necesită doar acţiuni de corectare.

Scanned with OKEN Scanner

Legea statului federat

Cel puțin 34 de state federate oferă protecție legală unor categorii de alertatori (Dworkin, 1992). Fiecare lege are în vedere angajații publici; unele privesc și angajații care lucrează pentru furnizorii guvernamentali, iar altele iau în considerare toate categoriile de angajați. În ceea ce privește substanța afirmațiilor alertatorului, toate legile cuprind violarea legislației, dar nu neapărat a întregii legislații. Astfel, în Louisiana de exemplu, protecția alertatorului se extinde doar până la dezvăluirea încălcării legilor federale, statale sau care reglementează mediul înconjurător. În New York, protecția pentru angajații particulari se referă doar la acele practici incorecte care atentează în mod substanțial sau specific la sănătatea sau siguranța publică. Ca o completare la încălcarea legii, multe din acoperirile individuale din sectorul public se referă la proasta administrare – incluzând în general un management neadecvat, pierderea substanțială sau utilizarea neadecvată a unor fonduri sau abuzul de autoritate. Statul Colorado protejează dezvăluirile făcute de angajații din sectorul public referitoare la practicile incorecte din domenii "care nu țin de interesul public" (Dworkin, 1992). Prin contrast, California, Delaware, Hawaii, Kansas, Michigan, Minnesota, New Hamshire, New Jersey Rhode Island și Texas protejează semnalele de alarmă trase de angajații publici numai dacă acestea raportează încălcări ale legii. Pennsylvania pare a fi singurul stat care își extinde protecția până la semnalele de alarmă care raportează încălcări ale codului de etică.

Substanța acuzațiilor aduse de alertatori reprezintă un element singular care determină dacă dezvăluirea este protejată. Calitatea credințelor individului în adevăr sau minciună este de asemenea un element important. Plângerile care sunt cunoscute de către alertator ca fiind false nu sunt protejate. Totuși, falsele acuzații sunt posibil de protejat dacă ele sunt făcute cu bună credință sau cu convingerea că sunt adevărate. În Pennsylvania, Virginia de Vest și Wisconsin se poate retrage protecția oferită acelora care prin tragerea unor semnale de alarmă urmăresc obținerea unor beneficii personale. Dintr-o perspectivă practică, bineînțeles, alertatorii ar trebui să facă un efort considerabil pentru a dovedi adevărul afirmațiilor lor; eșecul în dovedirea acestui lucru înlăturând protecția sub anumite legi.

Scanned with OKEN Scanner

Legile statului federat creează o arie de proceduri de urmărit de către alertatori atunci când fac dezvăluiri. Multe din legi cer ca primul efort în expunerea practicii incorecte să fie făcut la nivel intern, în cadrul organizației din care angajatul face parte. Alte legi permit dezvăluirea direct la nivel extern, către agenții cum sunt comitetul personal sau biroul controlorilor sau o autoritate de aplicare a legii.

Remediile pentru angajații care sunt afectați în urma tragerii semnalului de alarmă diferă și ele de la stat la stat. Angajații publici vor fi în mod general, avantajați prin redeclararea despăgubirilor, beneficiilor, ca și prin amendarea autorităților. În unele state ei pot obține și despăgubiri penale (Kentucky, Montana, New Jersey, Texas). Carolina de Sud permite alertatorilor să-și păstreze 25 % din economiile obținute prin dezvăluire, până la 2000 de dolari pe an (Dworkin, 1992).

În sfârșit, legile diferă și cu privire la sancțiunile impuse asupra angajaților cu privire la acțiunile pe care le iau împotriva alertatorilor, incluzând eforturile acestora pentru prevenirea dezvăluirilor sau cercetărilor publice. Alaska permite amenzi de până la 10.000 de dolari; Statul Colorado aduce în discuție violarea datelor personale ale "răufăcătorului". Alte state militează pentru amenzi mai mici și acțiuni mai severe ale personalului, incluzând destituirea, iar în Missouri, excluderea din serviciul public pentru o perioadă de până la 2 ani. Angajații din domeniul public ce încalcă legea protecției alertatorului în statul Oregon, vor sta probabil al închisoare un an și vor fi excluși din serviciul public pe o durată de 5 ani.

Protecția constituțională

Angajații din sectorul public care au decis să dea semnale de alarmă s-au bucurat și de protecție constituțională, începând de la decizia luată de Curtea Supremă a S.U.A în cazul Pickering versus Comisia de Educație (1968). Sub standardele actuale, aflarea răspunsului dacă un angajator public a eliberat la propriu din funcție un angajat care "a vorbit" necesită "un acord între interesele angajatului ca cetățean care comentează pe baza problemelor de la nivel public și interesele statului care, de pe poziția de angajator, veghează la promovarea eficienței serviciilor publice pe care le furnizează prin intermediul angajaților"

Scanned with OKEN Scanner

(Rankin versus McPherson, 1986). Curtea a definit "afacerile publice" atât de clar, încât a inclus şi ideea speranţei că dacă un atentat este făcut asupra preşedintelui, acesta va avea succes. În cazul Waters versus Churchill (1994), Curtea a susţinut că echilibrul solicitat poate fi aplicat asupra a ceea ce a considerat angajatorul că a remarcat angajatul, decât asupra a ceea ce angajatul a şi spus.

În practică, acest standard constituţional oferă o protecţie considerabilă angajaţilor publici care dezvăluie încălcări ale legii sau pericole specifice şi imediate asupra sănătăţii sau securităţii publice. Totuşi, în ciuda considerabilului interes faţă de comunitate în ansamblul său, plângerile privind managementul slab sau ineficienţa pot fi depăşite prin interesul angajatorului de a menţine eficienţa (Connick versus Meyers, 1983). Poziţia pe care se situează angajatul are de asemenea o influenţă asupra ideii de a beneficia sau nu de protecţie atunci când aduce critici la adresa acţiunilor publice.

Angajaţii a căror poziţie nu presupune acţiuni politice, relaţii confidenţiale sau contacte publice sunt mai obiectivi atunci când se exprimă.

Există mai multe remedii împotriva violării drepturilor constituţionale ale angajaţilor care pot fi discutate. În general, în jurisdicţiile nonfederale, urmăririle în justiţie pot fi făcute pentru dezastre financiare sub Actul Legilor Civile din 1871, acum codificat sub numele de Codul 42 SUA din 1983, împotriva angajaţilor de la stat (în ceea ce priveşte capacităţile lor personale), guvernele locale şi angajaţii locali. Remediile/Despăgubirile pot fi de asemenea disponibile sub reglementările serviciilor civile de stat şi legile alertatorilor (aşa cum a fost discutat anterior). Despăgubirile federale necesită în general acţiuni înaintea CPSV.

Cine sunt alertatorii şi de ce trag ei semnalul de alarmă?

Tragerea semnalului de alarmă este un act incomod care îl poate expune pe individ la tratamente neadecvate, stres emoţional, ameninţări psihice şi cheltuieli substanţiale. În ciuda legilor protectoare, alertatorii sunt adesea văzuţi ca "pârâtori". Ei se confruntă adesea cu izolarea de către angajatorii şi colegii lor, destituirea din funcţie, atacuri în ce priveşte credibilitatea lor, anchete asupra vieţii lor personale, şi cariere compromise. Angajatorii pot fi

Scanned with OKEN Scanner

foarte reticenţi în ceea ce priveşte angajarea unei persoane care se ştie că a tras semnalul de alarmă în altă parte. Dat fiind costul personal mare plătit adesea de un alertator, cine ar mai fi dispus să facă acest lucru şi de ce?

După revizuirea puţinelor studii aflate la dispoziţie, Marcia Miceli şi Janet Near (1992) au ajuns la următoarele concluzii privitoare la trăsăturile personalităţii unui alertator. Alertatorii sunt mai capabili să recunoască practicile incorecte decât alţii şi au o mai mare capacitate de judecată morală. Sunt, de asemenea, mai orientaţi spre acţiune. Există motive, dar nu şi dovezi, pentru a afirma că alertatorii au un nivel mai ridicat de încredere în sine şi stimă pentru sine decât ceilalţi din organizaţie. Aprobarea este pentru ei mai puţin importantă decât pentru alţii. Referitor la caracteristicile sociale, alertatorii sunt în general bărbaţi mai în vârstă, deci seniori şi cu un nivel de cultură mai ridicat decât al celorlalţi angajaţi. În ceea ce priveşte slujba, alertatorii nu fac parte din categoria angajaţilor nemulţumiţi. Ei tind să fie mai buni profesionişti, mai bine plătiţi şi mai satisfăcuţi decât alţii. Din punct de vedere social, alertatorii se bucură de sprijinul familiei şi al prietenilor lor.

Miceli şi Near oferă, de asemenea, unele tentative de descoperiri cu privire la factorii situaţionali care determină tragerea semnalului de alarmă. Aceştia includ evidenţa clară şi directă a practicilor incorecte, ilegale prin opoziţie faţă de comportamentele obiective şi abilitatea de a raporta prin canale externe angajările dintr-un anumit domeniu, reacţiile organizaţiei la semnalele de alarmă şi cultura participativă a organizaţiei. Prin contrast, semnalul de alarmă este mai puţin probabil să apară acolo unde practicile incorecte sunt evidente şi ameninţă supravieţuirea organizaţiei. În mod surprinzător, ameninţarea cu reacţii negative nu are în mod aparent nici un impact asupra organizaţiei.

Miceli şi Near au fost în incapacitatea de a explica răspunsurile organizaţiei la semnalele de alarmă. În mod clar, acestea variază dramatic, dar actualmente nu se ştie de ce.

Concluzii

Semnalele de alarmă şi alertatorii au devenit elemente standard ale vieţii administrative publice actuale americane. Politica publică protejează şi

Scanned with OKEN Scanner

încurajează tragerea semnalelor de alarmă, în special în domeniul public şi atunci când apar ilegalități, management slab, pierderi substanțiale, fraudă, abuzuri şi /sau pericole specifice pentru sănătatea şi siguranța publică. Împotriva alertatorilor sunt, în mod natural, cei dispuşi la practici incorecte şi cei care trebuie să răspundă la acuzații false. În state dezvoltate şi puternic industrializate cum sunt SUA, indivizii obişnuiți nu sunt întotdeauna capabili sau nu găsesc uşor să judece siguranța transportului, mâncării, apei sau a altor servicii şi bunuri vitale pe care le folosesc. Legea responsabilității poate împiedica practicile incorecte, dar există, desigur, un avantaj incomparabil dacă poți fi avertizat anterior că, de exemplu, un anumit tip de automobil poate exploda în cazul unui impact, un lift prezintă pericol prin faptul că funcționează prost sau că un tip de avion este nesigur pe vreme rece. În ciuda culturii şcolare, există toate motivele să credem că alertatorii vor fi văzuți ca eroi.

În realitate, statutul "alertatorului" rămâne destul de controversat şi îndeamnă la următoarele reflecții:

(1) Ar trebui definiția alertatorului să fie extinsă astfel încât să includă şi indivizii care nu sunt membrii ai organizației, dar care sunt într-o relație indirectă de angajament cu cel care greşeşte (cu cel care este incorect), aşa cum sunt de exemplu angajații unei firme care încheie contracte de muncă cu o agenție guvernamentală care face abuzuri în cadrul acelei organizații ?

(2) Ar trebui definiția să includă şi acțiuni ale indivizilor a căror slujbă solicită/ necesită raportarea incorectitudinilor, cum sunt de exemplu controlorii sau inspectorii financiari?

(3) Ar trebui ca dezvăluirea să fie externă pentru a putea fi calificată ca semnal de alarmă?

(4) Ar trebui ca termenul să fie limitat la acțiuni care sunt ilegale sau împotriva politicii publice sau ar trebui să fie extins la încălcări ale codului de etică şi la comportamente care sunt aproape inutile, dar pe de altă parte incorecte?

(5) Sunt indivizii care beneficiază direct de pe urma dezvăluirii practicilor incorecte considerați "alertatori" în cadrul relațiilor de serviciu sau

Scanned with OKEN Scanner

acest termen ar trebui rezervat strict pentru cei care fac acest lucru din altruism?

În practică, aceste chestiuni definitorii sunt puse în discuție în larga varietate de statute federale sau statale care caută să protejeze semnalele de alarmă. Indiferent cum este numit în termeni tehnici, faptul că prin politicile publice se caută să se protejeze semnalele de alarmă ale alertatorilor, este o descoperire recentă şi remarcabilă. Deşi multe legi actuale consideră semnalele de alarmă ca o virtute publică şi caută să le încurajeze, cultura tipică a organizațiilor vede aceste semnale ca fiind un păcat al lipsei de subordonare şi tind să le înăbuşe. Tensiunea dintre aceste două viziuni este adesea adusă în discuție în statutele care caută să protejeze alertatorii de represalii, dar nu angajează stimulente suficient de puternice în semnalele de alarmă.

Scanned with OKEN Scanner

CAP.5. STRUCTURILE ADMINISTRATIVE, FURNIZOARE DE SERVICII SAU UTILITĂȚI PUBLICE, SUB IMPACTUL UNOR CONSTRÂNGERI ECONOMICE

5.1. Oferta de servicii sau utilități publice sub impactul constrângerii bugetare

Funcționarea structurilor administrative publice presupune, în mod necesar, furnizarea de către diversele entități cu caracter public a anumitor servicii și bunuri destinate consumului social, al colectivităților respective, constituind oferta publică de utilități.

Așadar, existența și evoluția ofertei de servicii și bunuri publice se intercondiționează, în mod obiectiv, cu nevoia (cererea) de consum social (public) asumată de către colectivitățile umane de tip statal. Această nevoie, a evoluat, la rândul său, de la forme simple și proporții reduse caracteristice antichității la cele mult mai complexe și de dimensiuni incomparabile, ce caracterizează societatea contemporană. Creșterea continuă a nevoilor de utilități publice se întrepătrunde cu sporirea ofertei în contextul amplificării și diversificării activităților ce concretizează îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor statului. Dar, mărimea reală a ofertei publice de utilități are anumite limite impuse, între altele, de caracterul limitat al resurselor bugetare de care dispune statul modern, pus adesea în fața unei asemenea constrângeri, ce poate afecta însăși buna funcționare a structurilor administrative.

Pe de altă parte, dimensiunea globală și structura ofertei publice, care este parte din oferta totală, agregată, diferă mult în timp și spațiu, depinzând de o multitudine de factori politici, economici și sociali, inclusiv de calitatea activităților furnizoare de servicii și bunuri pentru consumul public.

În fine, pe un plan mai larg, dimensionarea și structurarea ofertei publice implică, în mod necesar, și asigurarea raportului optim dintre oferta publică și cea privată de servicii, respectiv între consumurile publice și cele private, în cadrul ofertei și cererii agregate de utilități, ca proces evolutiv.

De altfel, evoluția societății umane a indus și o delimitare a nevoilor de consum (de bunuri și servicii), respectiv a modalităților de satisfacere a lor pe

Scanned with OKEN Scanner

două paliere (privat şi public), cărora le corespund şi cele două componente majore ale sferei finanţelor. S-a constatat, astfel, că nevoile individuale de hrană, îmbrăcăminte, încălţăminte, habitat, deplasare, informare, comunicare etc., în interesul personal, al individului pot fi satisfăcute, în mod convenabil, prin consumuri individuale de bunuri sau servicii. Aceste consumuri se realizează, de regulă, de o manieră privată, pe seama bunurilor şi serviciilor procurate şi administrate individual sau la nivel de microgrup (familie), implicând opţiuni şi decizii proprii, personale, sub incidenţa preferinţelor, posibilităţilor de achiziţionare şi plată şi condiţiilor (concurenţiale) existente pe piaţa reală, ceea ce le imprimă - caracterul de utilităţi private.

Totodată, trăind în colectivităţi mai mici sau mai mari, indivizii se confruntă cu necesităţi de interes comun, care dobândesc un caracter social şi determină consumuri de bunuri şi servicii, de o manieră colectivă, cum sunt cele pentru ordinea internă, apărarea naţională, combaterea calamităţilor naturii, securitatea socială etc. Acestea presupun, în mod obiectiv, existenţa unor entităţi publice adecvate, care prin activităţile specifice oferă populaţiei asemenea bunuri şi servicii, denumite generic utilităţi publice. O trăsătură definitorie pentru acest tip de utilităţi care alcătuiesc oferta publică este caracterul neconcurenţial şi indivizibil al accesului la consumarea lor, respectiv posibilitatea folosirii bunurilor şi serviciilor publice în comun de către o multitudine de persoane.

Satisfacerea unor asemenea nevoi prin oferta de utilităţi publice nu contravine individualizării consumului ca proces real, iar în anumite domenii (educaţie, ocrotire sanitară, asistenţă socială etc.), denumite generic cvasipublice sau semipublice, consumurile îmbină trăsături, atât ale utilităţilor private, cât şi ale celor publice. Sunt asimilate acestora şi unele nevoi de utilităţi cu caracter economic (combaterea eroziunii solului, construirea de reţele rutiere şi căi ferate, lucrări de irigare, desecare, împădurire, explorări geologice şi exploatări miniere sau forestiere, crearea unor ramuri sau subramuri economice considerate de interes naţional), mai ales, atunci când sectorul privat întâmpină dificultăţi în asigurarea unei oferte adecvate, adesea indispensabile.

Scanned with OKEN Scanner

Limitele în care nevoia totală de utilităţi se acoperă pe cale privată sau publică se pot modifica sub impactul cerinţelor de optim economic sau mutaţiilor de ordin politic, ideologic, etc. sau al unor fenomene excepţionale (cataclisme, războaie etc.).

Aşadar, constatăm că satisfacerea nevoilor de utilităţi prin ofertă privată, respectiv publică trebuie să răspundă unor criterii de raţionalitate, care în final se regăsesc în dimensiunile PIB. Maximizarea PIB devine, astfel, un criteriu deosebit de relevant în optimizarea raportului dintre utilităţile private şi cele publice, în societatea modernă, în care alături de sectorul privat al economiei fiinţează şi sectorul public.

Armonizarea ofertei de bunuri şi servicii private cu cea publică apare, la rândul său, ca premisă favorabilă dezvoltării economice şi sociale, nivelul optim al fiecăreia situându-se la confluenţa utilităţilor marginale ale celor două tipuri de ofertă. Ea presupune evitarea, atât a unor acţiuni publice ce asigură o utilitate inferioară celei marginale, cât şi acoperirea prin ofertă privată a unor nevoi care, prin natura lor, pot fi satisfăcute mai avantajos în variantă publică, luând drept criteriu al opţiunilor, în acest sens, maximizarea utilităţilor totale oferite pentru satisfacerea cât mai deplină a cererii.

Conform raţionamentului anterior, proporţiile ce pot reveni ofertei publice şi celei private, luând în considerare drept criteriu de optim maximizarea ofertei totale de utilităţi (la o mărime dată a resurselor financiare utilizabile) trebuie să admită egalităţile din relaţiile următoare:

$$U_t = U_p + U_s \qquad (1)$$

$$C_t = C_p + C_s = U_p + U_s \qquad (2)$$

în care: U_t = utilităţi totale; U_p = utilităţi private; U_s = utilităţi sociale (oferite de stat); C_t= consum total (maxim) de utilităţi; Cp = consumuri private de utilităţi; C_s = consumuri sociale de utilităţi.

Sub aspectul posibilităţilor de asigurare a ofertei de utilităţi (private şi publice) într-o economie mixtă, raportul de mărime dintre acestea poate înregistra diferenţieri în timp şi spaţiu. El se află şi sub incidenţa modului de funcţionare a mecanismelor economiei de piaţă care, în condiţii specifice, face necesară sporirea sau restrângerea ofertei de utilităţi publice, în corespondenţă cu modificările ce survin în oferta privată şi cererea agregată. Mutaţiile

Scanned with OKEN Scanner

survenite şi întrepătrunderea dintre ofertele şi cererile de utilităţi private şi publice se reflectă pregnant în finanţele publice, influenţând derularea fluxurilor financiar-monetare din cadrul economiilor naţionale.

Deoarece, cel mai adesea, deciziile luate de către autorităţile publice se raportează direct sau indirect la oferta de bunuri şi servicii sau, în general, de utilităţi sociale, acestea se află, de regulă, sub impactul variabilelor financiare. În acest sens, J.Buchanan constată că în lumea modernă "opţiunea publică, teoria şi analiza elaborării deciziilor colective au fost tot mai mult incluse în finanţele publice".

Totodată, în evoluţia dimensiunilor ofertei şi a consumului public de utilităţi, un impact major poate avea constrângerea bugetară cu care se confruntă autorităţile publice. Or, în măsura în care resursele financiare publice obişnuite devin insuficiente faţă de dimensiunile unei nevoi de utilităţi impuse de mediul social-economic, soluţia la care apelează, în mod obişnuit, autorităţile publice este îndatorarea acestora, în primul rând a guvernului, pentru finanţarea de consumuri sociale reflectate prin cheltuieli publice bugetare sporite.

În termeni financiari, o asemenea situaţie se exprimă printr-un deficit bugetar public, ale cărui dimensiuni se cer a fi ţinute sub control de către autorităţile publice. În societatea modernă acesta a devenit un fenomen cvasiobişnuit, ca şi datoria publică pe care o generează, atât în ţările bogate, cât şi în cele sărace, pe fundalul amplificării cheltuielilor publice pentru creşterea ofertei de utilităţi sociale, într-un ritm ce devansează adesea pe cel al formării resurselor bugetare curente.

De regulă, deficitul bugetar este prezentat drept expresia unor decalaje sau necorelări între fluxurile bugetare de încasări şi plăţi sub aspectul distribuţiei în timp a mărimii resurselor vehiculate prin bugete publice. Or, acoperirea surplusului de cheltuieli faţă de veniturile bugetare curente, este posibilă, în principiu, prin redistribuirea resurselor băneşti disponibile în economie, presupunând relaţii şi fluxuri financiar-monetare caracteristice creditului intern sau extern, adică prin îndatorarea guvernului sau altor autorităţi publice.

Scanned with OKEN Scanner

Este evident că îndatorarea guvernului, generată de finanțarea din împrumuturi publice a deficitelor bugetare, poate antrena și alte efecte specifice. Din această perspectivă, remarcăm faptul că, deși, doctrina financiară modernă recunoaște rolul pozitiv al creditului, în general, care contribuie la drenarea și fluidizarea fluxurilor bănești, favorizând dezvoltarea economiei, îndatorarea pentru finanțarea ofertei publice este interpretată diferit, prin situarea pe pozițiile uneia dintre cele două curente dominante, în acest sfârșit de mileniu: keynesismul și monetarismul.

Abordarea keynesiană, atribuie împrumutului de stat și implicit îndatorării guvernului un rol major în cadrul politicilor publice intervenționiste, considerându-l o soluție viabilă pentru finanțarea deficitelor bugetare, acesta ocupând un loc central în strategiile de stabilizare și relansare a economiei. În această optică, împrumuturile se manifestă ca procese de reglare a fluxurilor bănești din economie, prin care se realizează transferarea temporară, pe principiile rambursabilității și plății de dobândă, a resurselor disponibile, inclusiv a capitalurilor private inactive, spre a servi finanțării de cheltuieli și concomitent al ofertei publice sporite. Practicarea lor poate crea și premise favorabile pentru a spori cererea agregată de bunuri și servicii care, la rândul său, stimulează producția, respectiv creșterea ofertei, contribuind la asigurarea unui număr mai mare de locuri de lucru și, deci, la ocuparea mai deplină a forței de muncă.

Abordată de pe pozițiile monetarismului, îndatorarea guvernului pentru finanțarea ofertei de servicii publice apare ca o soluție contraproductivă, cu atât mai mult cu cât ea include pericolul amplificării proceselor inflaționiste, având efecte de perturbare a fluxurilor financiar-monetare și a mecanismelor pieței, în ansamblu. Din acest unghi de vedere, îndatorarea guvernului în scopul efectuării de cheltuieli publice susține creșterea consumului public în detrimentul investițiilor private, antrenând efectul de evicțiune (crowding-out effect), considerat însoțitor inevitabil al proceselor respective de redistribuire financiară a resurselor.

În argumentarea pozițiilor monetariste, se poate invoca interdependența obiectivă, în cadrul cererii agregate, între mărimea consumului privat și a celui public, ultimul putând fi exprimat prin dimensiunile cheltuielilor publice

Scanned with OKEN Scanner

bugetare. În această optică, la o mărime dată a PIB, orice creştere a celor din urmă presupune, fie redistribuirea suplimentară a veniturilor private, printr-un mecanism financiar axat pe majorarea prelevărilor fiscale curente, fie contractarea de împrumuturi publice, implicând diminuarea cheltuielilor efectuate de sectorul privat. Pe această bază, se poate admite că sporirea cheltuielilor publice, inclusiv prin finanţarea deficitului bugetar din împrumuturi, nu asigură creşterea cererii agregate ci doar provoacă o substituire între componentele sale, în sensul majorării consumului, eventual a investiţiilor efectuate în sectorul public şi micşorării corespunzătoare a celor private. În această logică, se deduce mai departe că o asemenea strategie nu duce la creşterea producţiei şi a numărului locurilor de muncă, ea fiind ineficace în combaterea recesiunii economice şi, în acelaşi timp, generatoare de presiuni inflaţioniste.

Se ajunge, astfel, la afirmarea existenţei unui efect (negativ), cel de evicţiune, considerat specific îndatorării guvernului pentru finanţarea ofertei de utilităţi sociale, respectiv a cheltuielilor publice. Manifestarea efectului de evicţiune presupune pierderea de resurse financiare şi, implicit, diminuarea cheltuielilor reale, în primul rând, a investiţiilor de capital în sectorul privat, ca urmare a translatării lor în sectorul public, mai ales, sub forma împrumuturilor contractate de către guvern, pentru a spori cheltuielile publice. El ar consta în aceea că, astfel, are loc numai o înlocuire sau înlăturare a cheltuielilor private de către cele publice, care se bazează pe fluxurile financiare de împrumut dinspre sectorul privat spre cel public.

În raport cu premisele invocate, putem admite că un asemenea efect se produce şi este specific pieţei capitalului de împrumut, sub impulsul modificării raportului dintre cererea şi oferta de împrumuturi existente pe această piaţă, cu impactul său asupra ratei dobânzii. Astfel, dacă statul contractează un împrumut pe piaţa internă, într-un moment în care rata iniţială a dobânzii este "d_i" , declanşarea operaţiunii de contractare a împrumutului va mări cererea de fonduri de împrumut şi se va înregistra o rată a dobânzii rezultate "d_r", superioară celei iniţiale, datorită modificării raportului cerere-ofertă de resurse de împrumut. În accepţiunea noastră, aceste mutaţii s-ar putea exprima prin următoarele relaţii:

Scanned with OKEN Scanner

$$C_r = C_i + C_S \quad (3)$$

$$\frac{C_r}{O_c} > \frac{C_i}{O_c} \quad (4)$$

$$d_r > d_i \quad (5)$$

în care: C_i - cererea totală (inițială) de fonduri de împrumut pe piața financiară;

C_S - cererea de împrumut a statului pe piața financiară;

C_r - cererea de fonduri de împrumut rezultată după lansarea împrumutului de stat;

O_c - oferta (totală) constantă de fonduri de împrumut.

Potrivit condițiilor presupuse anterior, putem considera că față de o ofertă de fonduri constantă, mărind cererea și acordând o dobândă mai mare pentru sporirea atractivității sale, lansarea împrumutului public determină creșterea ratei dobânzii pe piața financiară, ceea ce poate antrena o reducere a investițiilor private, prin reorientarea deținătorilor de fonduri spre plasamente în titluri de stat. Această interpretare apare îndreptățită, ținând seamă și de faptul că un asemenea plasament va produce un venit sigur sub formă de dobândă și la nivel comparabil sau chiar superior randamentului sperat în alternativa efectuării unor investiții în sectorul privat.

Deși raționamentul sintetizat mai sus apare logic, abordarea monetaristă este, în opinia noastră, neconformă cu premisele ce stau la baza opțiunii keynesiene pentru folosirea împrumutului de stat în finanțarea deficitului bugetar. În acest sens, este de remarcat că, în optica keynesiană, apelul la îndatorare are ca premisă existența unor dezechilibre profunde și disfuncționalități ale mecanismelor pieții, care afectează atât fluxurile financiare, cât și pe cele reale. În această viziune, promovarea unui deficit bugetar finanțat din împrumuturi, devine o soluție impusă, în primul rând, de necesitatea deblocării și relansării economiei reale, în momente (perioade) de criză, recesiune sau stagnare, când ea nu funcționează normal și nu se autoreglează deplin. O asemenea perioadă este marcată de neutilizarea sau folosirea parțială a capitalurilor, respectiv a capacităților de producție existente și forței de muncă (exprimată prin șomaj ridicat), inclusiv de reducerea sau chiar absența investițiilor private.

Scanned with OKEN Scanner

În consecință, implicarea guvernului prin mijloacele de care dispune pentru contracararea acestor disfuncționalități ale economiei de piață, inclusiv prin finanțarea din împrumuturi a deficitelor bugetare, devine viabilă și a dovedit eficacitate, în anumite limite și condiții. Mai mult, redistribuirea resurselor disponibile, inclusiv a capitalului privat inactiv temporar, prin lansarea de împrumuturi și finanțarea de investiții sau chiar alte consumuri publice, poate fi privită și ca o cale de readucere în circuitul economic a acestor resurse bănești, pentru a fi valorificate în folosul societății și al posesorilor acestora. Ea poate induce și o relansare a economiei, ce devine suport al amplificării fluxurilor de constituire a fondului bugetar și al unei posibile reechilibrări bugetare, în viitor, ca premisă favorabilă derulării fluxurilor de rambursare a împrumutului și plată a dobânzilor aferente.

Pe un asemenea fundal, efectul de evicțiune atribuit practicării împrumutului de stat devine incert sau își pierde semnificațiile, cu atât mai mult cu cât, un eventual spor de producție și PIB, ce poate fi indus de finanțarea cheltuielilor publice corespunzătoare deficitului bugetar, nu provoacă ci compensează o reducere a activității în sectorul privat, unde o parte din resursele disponibile ar rămâne nevalorificate. Într-o situație de acest fel, finanțarea de cheltuieli publice prin îndatorarea guvernului poate antrena o creștere a ofertei de utilități publice. Fără a determina prin ea însăși reducerea proporțiilor ofertei private, promovarea conjuncturală a unei asemenea politici poate asigura o ofertă reală agregată mai mare decât cea obtenabilă în absența sa.

Pe un plan mai larg, nu poate fi ignorat nici impactul pozitiv global al îndatorării pentru efectuarea unor cheltuieli publice mai mari, care amplifică cererea agregată stimulând și creșterea ofertei private, implicit a PIB, prin efectul multiplicator exprimat de relația (6):

$$\Delta Y = \frac{1}{1-c}\Delta CP \qquad (6)$$

în care:

ΔY - creșterea ofertei agregate și a PIB;

ΔCP - creșterea cheltuielilor publice (finanțate din împrumuturi);

c - înclinația marginală spre consum.

Scanned with OKEN Scanner

Totodată, însă, apreciem că efectul de evicțiune se poate produce dacă lansarea împrumutului public are loc într-o perioadă de funcționare normală a economiei, admițând că, sub impulsul ridicării ratei dobânzii pe piața financiară, unii întreprinzători privați vor prefera plasamentul în titluri de stat, investițiilor directe. Această deturnare a capitalurilor private de la funcția lor productivă spre consumul public este, evident, inacceptabilă prin efectele negative ce decurg din limitarea investițiilor private și capitalului privat în favoarea consumurilor publice cu randament mai scăzut sau chiar ineficiente și, în mod implicit, practicarea împrumuturilor publice devine contraproductivă, iar îndatorarea guvernului contraindicată.

De asemenea, subscriem la ideea că emisiunea de titluri ale împrumutului de stat poate avea un impact major asupra evoluției masei monetare în circulație și a puterii de cumpărare a monedei, incluzând un potențial inflaționist care însă este dependent, în mare măsură, de destinația dată sumelor împrumutate prin acțiunile finanțate.

În același context, constatăm că îndatorarea guvernului este menită să acopere, fie goluri de casă ale execuției curente a bugetului de stat, fie un deficit bugetar ce rezultă ca sold anual. Astfel, în mod obișnuit, acoperirea golului de casă al trezoreriei publice se face prin angajarea unui împrumut pe termen scurt la banca de emisiune, considerat ca un avans în contul veniturilor bugetare de încasat. Or, fluxurile monetare respective nu își au corespondentul firesc în fluxuri reale certe și există pericolul ca veniturile bugetare scontate să nu se realizeze nici ulterior. În acest din urmă caz, masa monetară emisă fără acoperire în bunuri și servicii poate provoca sau amplifica fenomenele inflaționiste.

Spre deosebire, dacă îndatorarea guvernului vizează deficitul rezultat la finele anului bugetar, împrumuturile pe termene mai mari lansate de către guvern, în acest scop, direct pe piața financiară, sunt, după părerea noastră, mai puțin periculoase sub aspect inflaționist, deoarece se bazează pe masa bănească pusă în circulație independent de operațiunile caracteristice acestor împrumuturi.

Prin prisma impactului produs de folosirea împrumutului pentru realizarea de cheltuieli și furnizarea de bunuri și servicii publice, prezintă un

Scanned with OKEN Scanner

interes deosebit, inclusiv în plan monetar, limitele îndatorării guvernului şi implicit ale datoriei publice. Sub acest aspect, se impune ca politicile guvernamentale să includă drept componentă strategică indispensabilă o limită maximă admisibilă a îndatorării unui stat, în diferite momente, atât prin contractarea directă de împrumuturi, cât şi prin garantarea de către guvern a datoriilor angajate de diferite persoane juridice.

Teoria şi practica referitoare la acest domeniu a statuat anumiţi indicatori-semnal ale căror niveluri orientează acţiunile guvernelor pentru procurarea de resurse prin îndatorare. O asemenea limită maximă s-a prevăzut prin tratatul de la Maastricht, pentru ţările care aderă la Uniunea Monetară Europeană (60% din PIB), fiind considerată unul dintre criteriile de performanţă ce trebuie îndeplinite la momentul aderării.

În general, însă, proporţiile îndatorării guvernamentale variază mult, în timp şi spaţiu, sub influenţa unei multitudini de factori obiectivi sau subiectivi. Mai uşor de acceptat în cazul ţărilor bogate, îndatorarea în general şi cu deosebire cea externă, dacă este cauzată de finanţarea de acţiuni ineficiente sau inoportune, poate deveni o povară greu de suportat prin cheltuielile specifice pe care le generează, mai ales, în cazul ţărilor sărace, ceea ce nu justifică, însă, evitarea cu orice preţ a oricărei îndatorări guvernamentale, având în vedere şi efectele obtenabile potenţial pozitive. Sub acest ultim aspect, ne raliem opiniei exprimate de P.Samuelson, conform căreia sporirea datoriei publice este de acceptat atât timp cât ritmul de creştere a acesteia este inferior sau nu depăşeşte pe cel al creşterii PIB.

5.2. Interrelaţiile dintre structurile administrative publice şi alocaţiile bugetare federale în SUA

Considerat un suport indispensabil funcţionarii structurilor administrative federale, procesul bugetar federal cuprinde ansamblul de reguli şi proceduri care afectează modul de abordare a bugetului federal, de la prezentarea recomandărilor bugetare de către preşedinte, până la decretarea legilor care se referă la impozite, taxe şi cheltuieli.

Scanned with OKEN Scanner

În realitate, procesul bugetar federal nu se constituie dintr-un singur proces. Mai curând, termenul se referă în general la toate legile şi procedurile care afectează propunerea prezidențială şi aprecierea Congresului vizavi de cheltuielile bugetare propuse şi legislația în materie de impozite. Constituția nu stabileşte nici o linie orientativă specifică unui proces bugetar, iar procedurile bugetare au fost subiectul a numeroase dezbateri şi discuții de-a lungul istoriei. Majoritatea reglementărilor în acest domeniu au fost adoptate în ultimii 75 de ani. El sunt rezultatul a două legi - Legea Bugetului şi a Contabilității din 1921 şi Legea Controlului Colectării şi Alocării Federale din 1974. În plus, anii 1980 şi 1990 au evidențiat eforturile de a utiliza procesul bugetar ca instrument pentru reducerea deficitului.

Istoricul procesului bugetar federal

În accepțiunea sa de proces complex, procesul bugetar federal a început probabil la sfârşitul secolului al XVIII-lea, cu dezvoltarea unui sistem de comitete consultative în acest domeniu. Astfel, la Casa Albă, în 24 iulie 1789, a fost creat, pentru prima dată în istorie, un Comitet temporar al Căilor şi Mijloacelor, având scopul de a sfătui guvernul în probleme de finanțe publice. Fondarea unui sistem de comitete permanente în Senat includea un Comitet al Finanțelor, în 1816, care avea jurisdicție paralelă asupra problemelor monetare. Atât controlul asupra veniturilor, cât şi cel asupra cheltuielilor era centralizat într-un singur comitet de către fiecare cameră. Acesta era suportul principal care finanțele națiunii puteau fi menținute într-o stare coerentă, chiar şi în lipsa unui proces bugetar formal.

Următoarea modificare majoră în derularea acestui proces a implicat separarea procesului de autorizare de procesul de alocare. Această demarcație nu este nici mandatată, nici descrisă în Constituție. Originea unei legi formale care să mandateze separația autorizărilor de domeniul alocărilor datează din 1835, când Casa Albă a supus discuțiilor întârzierile accentuate în ceea ce privea efectuarea alocărilor. Includerea limbajului legislativ în avizele de alocare a fost cauza multora dintre aceste întârzieri. În 1837, Legile Casei Albe erau amendate în sensul interzicerii imixtiunii legislativului în avizele de alocare bugetară. Senatul nu a adoptat formal o lege analogă până în 1850,

Scanned with OKEN Scanner

când a interzis amendamentele care propuneau alocări suplimentare, în afara cazului în care ar fi servit scopului de a respecta reglementările unei legi deja existente.

Dispersia alocărilor era rezultată dintr-o lipsă similară de coordonare în branşa executivă. Departamentele executive îşi supuneau cererile de fonduri direct spre examinarea diverselor comitete cu jurisdicţie asupra cheltuielilor. Deşi Trezoreria a început compilarea cererilor diverselor departamente într-un singur "Registru al Estimărilor" în 1878, preşedintele nu avea nici o autoritate de a supune atenţiei nici măcar o singură propunere coordonată de alocare bugetară şi nici Congresul nu avea autoritatea de a o lua în considerare. Astfel, preşedintele era limitat în capacitatea sa de a influenţa sau coordona eforturile membrilor cabinetului.

Evenimentul de răscruce în dezvoltarea unui sistem bugetar coerent a fost adoptarea Legii Contabilităţii şi a Bugetului din 1921. De asemenea, această lege permitea Biroului Bugetului (predecesorul actualului Oficiu al Managementului şi Bugetului) de a furniza preşedintelui resursele necesare pentru a produce o astfel de propunere şi Biroului de Contabilitate Generală, de a furniza Congresului resursele pentru a asigura responsabilitatea contabilă. Cele mai importante modificări ce au rezultat din această stipulare legală - evidenţierea necesităţii existenţei unei aprobări prezidenţiale vizavi de alocarea în discuţie, un oficiu central al bugetului şi Oficiul General de Contabilitate - sunt sesizabile şi astăzi.

Consolidarea bugetelor prezidenţiale nu a atras după sine o abordare comprehensivă de către ramura legislativă. Congresul a redus fracţiunea de buget aflată sub controlul direct al Comitetelor pentru Alocări, utilizând în schimb tehnicile financiare mascate care eludau procesul anual al alocărilor. Această tendinţă către cheltuielile mascate continuă şi în ziua de astăzi. În 1974, cheltuielile discreţionare reprezentau 53% din întregul consum federal, în timp ce în 1993, Comitetele pentru Alocări controlau mai puţin de 39% din acest cuantum al cheltuielilor.

Cheltuielile mascate pot fi realizate în câteva forme mai des întâlnite:

Scanned with OKEN Scanner

□ Împrumuturi către autorități, care permit unei agenții federale să emită obligațiuni și să facă plăți pentru a onora sumele ce grevează aceste obligațiuni;

□ Contracte cu autoritatea, care permiteau agențiilor să utilizeze obligațiuni cu titlu de avans la alocări și să constrângă Comitetele de Alocări să furnizeze fondurile subsecvente pentru răscumpărarea obligațiunilor;

□ Împuterniciri, care stabilesc obligația guvernului federal de a face o plată în avans la alocări. Multe împuterniciri, ca cele privind plățile pentru Asigurările Sociale și dobânda la datoria publică, sunt generatoare de alocările permanente.

Mulți observatori ai procesului de alocare bugetară federală s-au arătat îngrijorați de faptul că eșecul Congresului în dimensionarea bugetului pe ansamblul său (determinat de proliferarea cheltuielilor mascate) conducea la rezultate cu implicații dramatice. În orice caz, responsabili de acest fapt sau nu, membrii Congresului au fost în general de acord că această abordare fragmentară a bugetului limita capacitatea Congresului de a promova o politică unitară. De altfel, președintele Richard Nixon a lansat Congresului o provocare în ceea ce privește prioritățile în domeniul cheltuielilor, declarând că avea autoritatea de a refuza să cheltuiască (sau să colecteze) fonduri alocate de Congres.

În 1973, aceste preocupări au determinat Congresul să creeze Comitetul Reunit de Studiu asupra Controlului Bugetului. Acest Comitet căuta să instrumenteze noi metode pentru a proteja prerogativele bugetare ale Congresului. Comitetul Reunit de Studiu a înaintat, în cele din urmă, două proiecte de lege către comisiile permanente ale Președinției și Senatului (Comitetul Reunit, în sine, nu avea nici o jurisdicție legislativă).

În ultimă instanță, crearea unui proces al alocării bugetare federale a culminat cu ratificarea Legii Controlului asupra Colectării și Alocării Bugetare Federale din 1974. Legea încerca să sporească rolul Congresului în derularea bugetului prin întărirea și centralizarea capacității sale decizionale. I s-au oferit fonduri pentru personal suplimentar și crearea unor noi comitete. Casa Albă și Comitetele de Buget ale Senatului urmau să coordoneze dimensionarea bugetului, iar Biroul pentru Buget al Congresului (BBC) a fost fondat ca sursă

Scanned with OKEN Scanner

a unor analize şi informaţii imparţiale în legătură cu bugetul şi economia. Într-adevăr, poate cel mai important dintre primele roluri ale BBC-ului a fost de a furniza Congresului previziuni economice independente de acelea furnizate de ramura executivă.

Încercând să impună o ordine oarecare, legea respectivă a expus un program specific pentru acţiunea asupra bugetului. Instrumentul creat pentru a coordona diverse fracţiuni din buget era "rezoluţia de buget concurentă"[67], o formă a deciziei congresului care poate constrânge acţiunea Congresului, dar nu necesită o semnătură prezidenţială. Această rezoluţie, pe care Comitetele de Buget urmau să o formuleze la 15 aprilie, iar Congresul urma să o aprobe nu mai târziu de 15 mai al aceluiaşi an, era o oportunitate pentru Congres să acţioneze asupra bugetului ca un întreg unificat şi a furnizat o amprentă generală utilă comitetelor de autorizare şi alocare. O dată ce rezoluţia a fost adoptată, Congresul a revenit la vechile sale proceduri, dar comitetele erau forţate să-şi desfăşoare activitatea în parametrii stabiliţi prin această rezoluţie.

În scopul prevenirii unor situaţii în care preşedintele încearcă a se sustrage puterilor Congresului în domeniul alocării bugetare, legea a indus şi o procedură pentru manevrarea rezervelor. Erau permise două forme de propuneri prezidenţiale de reduceri - revocările (anularea autorizării bugetare) şi amânările (amânarea autorizării bugetare). Preşedintele le putea propune pe amândouă, dar, pentru a fi pusă în practică, prima necesita aprobarea explicită a preşedintelui, iar ultima, consimţământul tacit.

Există o părere unanim împărtăşită vizavi de faptul că Legea Bugetului federal a condus la o redefinire a rolului Congresului în procesul bugetar, sporind vigilenţa Congresului atât faţă de întreaga structură a bugetului, cât şi faţă de anexele sale prezentate separat. Dar controlul asupra prevederilor bugetare nu a avut ca rezultat, sau nu s-a urmărit să aibă ca rezultat, obţinerea unui echilibru bugetar.

Pe măsură ce deficitul bugetar creştea substanţial, odată cu revigorarea adusă de votarea programului economic Reagan în 1981, Congresul a devenit din ce în ce mai conştient de faptul că procesul bugetar nu ar putea servi ca şi metodă de limitare a acestor mari deficite. Frustrarea născută din existenţa

[67] Shafritz, J. - Defining Public Administration; Westview Press; 2000, p.358.

Scanned with OKEN Scanner

acestor mari deficite şi incapacitatea de a le contrabalansa au condus în ultimă instanţă la votarea, în 1985, a Legii Controlului de Urgenţă al Deficitului şi a Bugetului Echilibrat, cunoscută popular ca Legea Gramm-Rudman-Hollings (GRH), după susţinătorii săi: senatorii Phil Hollings (R-Tx), Warren Rudman (R-NH) şi Ernest Hollings (D-SC). GRH a încercat să controleze deficitul prin stabilirea unor ţinte spre deficite gradual descrescătoare, ceea ce urma a se concretiza într-un buget echilibrat, în anul fiscal 1991. Dacă aceste ţinte de deficit nu erau atinse, aveau loc reduceri imediate ale cheltuielilor pentru toate ramurile bugetare sau se proceda la o formă de sechestru (blocare a fondurilor).

Aprobarea legii GRH-ului a reprezentat o schimbare fundamentală în ceea ce priveşte centrul de interes al procesului de alocare bugetară. Pentru prima dată, procesul de alocare bugetară era utilizat pentru a specifica rezultatul ce trebuia să fie atins, şi nu pur şi simplu regulile ce trebuie urmate pentru a obţine un număr de diverse venituri bugetare. Sub această formă, reprezenta o trecere de la concentrarea asupra regulilor ce guvernau deciziile, programarea şi stabilirea priorităţilor, la reguli care specificau anumite rezultate bugetare, cum ar fi nivelurile de cheltuieli şi deficitul.

Totuşi, deficitul nu a scăzut conform promisiunilor legislaţiei Gramm-Rudman-Hollings. De fapt, deficitul anului fiscal 1993 (care ar fi trebuit să fie 0 dacă legea, după cum fusese ea revizuită în 1987, şi-ar fi atins obiectivele) era în realitate de 255 miliarde de dolari.

Legea stabilea un bonus pentru alocarea bugetară pe termen scurt; sub GRH, tot ceea ce conta era acel an anume pentru care fuseseră realizate previziunile. Aceste ţinte anuale erau racordate la tranşele pe termen scurt de reducere a deficitului pornind de la fundamentarea bugetului pe premisele economice şi tehnice optimiste.

Succesoarea legii Gramm-Rudman-Hollings, Legea de Control a Bugetului (BEA), a fost votată în 1990 şi era destinată să pună în vigoare înţelegerea de reducere a deficitului bugetar în 5 ani, stabilită între preşedinte şi Congres, în acelaşi an. Noua lege elimina ţintele de deficit anuale, stabilea limite asupra nivelului cheltuielilor discreţionare de-a lungul anului fiscal 1995 şi punea bazele unui proces de plată secvenţială pe parcurs (PAYGO) pentru a aduce garanţii; în sensul că orice impozit sau modificări mandatorii în

Scanned with OKEN Scanner

domeniul cheltuielilor aveau un efect neutru asupra deficitului. Atât capitolele discreționare, cât și procesul PAYGO erau puse în vigoare printr-o stopare a cheltuielilor numai în categoria "vinovată" - discreționară sau mandatară. Legea de Control a Bugetului, în forma sa originală din 1993, trebuia să expire în 1995; Legea Reconcilierii Bugetului din 1993 a prelungit atât capitolele discreționare, cât și PAYGO până în 1998.

Importanța modificărilor legii BEA a constat în aceea că au deplasat procesul bugetar de la problema obiectivelor-deficit către controalele asupra cheltuielilor. Procedând astfel, ele și-au concentrat atenția asupra acelor acțiuni pe care le puteau controla Congresul și președintele (acțiuni îndreptate spre cheltuirea, ca și obținerea veniturilor), și mai puțin asupra acelora pe care nu le puteau controla (în primul rând, performanța economiei): Sub această formă, a fost descris ca un proces bugetar "fără greșeală". Atât timp cât legile bugetare sunt respectate, deficitul poate spori substanțial, fără ca răspunderea creșterii acestuia să cadă pe umerii cuiva.

Una dintre cele mai importante urmări ce au rezultat din Legea Bugetului Federal din 1974 a fost reconcilierea, care s-a transformat într-o importantă procedură pentru implementarea deciziilor politice și a prezumțiilor incluse în rezoluția bugetară într-un mod care nu fusese prevăzut atunci când a fost redactat actul. În proiectul original al legii, reconcilierea era un scop destul de vag. Era de așteptat să fie utilizată în conjuncție cu o a doua rezoluție bugetară fiind menită a se aplica unui singur an fiscal și a fi îndreptată în primul rând către legislația de venituri și cheltuieli în vigoare între adoptarea primei rezoluții bugetare și a celei de a doua. Ulterior, Congresul a utilizat procedura pentru a pune în practică proiectele financiare de lege de tip antologic, întâi în 1980, dar și mai recent, în 1990 și 1993.

Procesul bugetar federal actual

Procesul bugetar aflat în vigoare în prezent a devenit o țesătură complexă de legi și proceduri de aplicare. Bugetul se prezintă ca un rezultat al unei pleiade de acțiuni afectând veniturile și cheltuielile. Nu există o acțiune unică care să dicteze toate rezultatele bugetare. În schimb, procesul de alocare bugetară federală include luarea în considerare a rezoluției bugetare,

Scanned with OKEN Scanner

dimensionări ale veniturilor (atât temporare, cât şi permanente), proiecte de lege pentru alocări (13 proiecte anuale de alocare, cât şi orice număr suplimentar necesar de proiecte de lege de alocare sau rezoluții de prelungire) şi autorizări (inclusiv legislația de punere în aplicare). În afara acestor paşi, periodic, procesul poate implica şi alte decizii majore, cum ar fi analiza procedurii de rectificare sau redimensionare a limitei datoriilor.

În practică, procesul bugetar în Congres este în mod normal inițiat de către supunerea spre votare a propunerii prezidențiale de buget anual, după cerințele Legii Contabilității şi Bugetului din 1921 (care cere preşedintelui să prezinte bugetul până în prima zi de luni a lunii februarie). Oricum, Congresul nu este dependent de nici o propunere sau recomandare a preşedintelui şi poate iniția orice legislație bugetară doreşte.

Procesul elaborării bugetului federal începe formal atunci când fiecare comitet îşi prezintă toate punctele de vedere şi estimările în fața Casei Albe sau în fața Comitetului pentru Buget al Senatului, probleme ce se adresează bugetului fiecărei jurisdicții în parte (de obicei, cerute la 25 februarie al fiecărui an). Această informare, ca şi alte date adunate sau eliberate de Comitetele pentru Buget, este utilizată pentru a construi o rezoluție[68] concurentă asupra bugetului. Legea Bugetului adoptată de Congres furnizează un termen-limită (15 aprilie) pentru adoptarea unei rezoluții bugetare, dar acordul final este adeseori amânat pentru mai târziu, adeseori pentru mult mai târziu. O dată ce este adoptată, această rezoluție reflectă prioritățile bugetare şi prognozele asupra modului în care ramura legislativă se aşteaptă să-şi atingă țelurile colective vizavi de buget.

De asemenea, comitetele pentru buget utilizează estimări minimale, pentru a-şi pregăti rezoluția bugetară. Planurile minimale intenționează să prognozeze bugetul pentru viitor pornind de la politica în fapt. În cazul veniturilor şi cheltuielilor mandatare, planurile estimează condițiile ce vor fi prezente şi prognozează modul în care s-ar putea prezenta veniturile şi cheltuielile dacă legile nu se vor modifica. În cazul cheltuielilor discreționare, proiectele-limită sunt realizate ajustând nivelurile curente de servicii la inflație. Aceste estimări minimale, trebuie să fie prezentate înainte de 15 februarie a

[68] Shafritz, J. - op.cit., p.363.

Scanned with OKEN Scanner

fiecărui an. Ele sunt actualizate în august sau septembrie. De asemenea, legea cere Oficiului de Management şi Buget (OMB-ului) să realizeze o evaluare intermediară (actualizarea bugetară pentru preşedinte) la 16 iulie al fiecărui an.

Rezoluţia bugetară poate recomanda sau nu unele modificări în programele ce guvernează cheltuielile sau veniturile mandatate. Congresului nu i se cere sub nici o formă să aducă modificări în cheltuielile şi veniturile mandatare ca parte a procesului anual bugetar. În ultimii ani, rectificarea a devenit o procedură importantă utilizată de Congres pentru a aduce modificări atât în titluri, cât şi în venituri. Reconcilierea este declanşată în momentul în care rezoluţia bugetară include instrucţiuni ce orientează comitetele Congresului spre a realiza economii în impozite sau programe de cheltuieli în propria lor jurisdicţie. Comitetele Congresului se conformează acestor instrucţiuni, raportând comitetelor de buget modificările propuse necesare pentru a implementa obiectivele "cheltuieli" şi "venituri" în rezoluţia bugetară. Ulterior, comitetele bugetare adună aceste răspunsuri sub forma unor colecţii (numite Legile Reconcilierii Bugetare de tip Colecţie sau LRCB-uri), care sunt apoi discutate, funcţie de unele proceduri speciale, descrise în Legea Bugetului Federal. Ca şi în cazul rezoluţiei bugetare, aceste provizioane impun restricţii, atât asupra dezbaterii propriu-zise, cât şi asupra amendamentelor.

În mulţi ani, centrul atenţiei este axat pe proiectele de lege de alocare anuale. Adoptarea acestor proiecte de lege este singura acţiune bugetară reclamată în mod necesar de către Congres în fiecare an. Atât Senatul, cât şi Casa Albă împart acţiunea de alocare în 13 proiecte financiare de lege, discutate de comitetele de alocare care au jurisdicţie asupra finanţării domeniilor specifice ale guvernământului. După aprobarea de către Casa Albă, fiecare proiect este apoi înaintat unui Subcomitet senatorial de alocare având jurisdicţie paralelă partenerului asociat de la Casa Albă (de obicei, Casa Albă ia în consideraţie în primul rând proiectele de lege în domeniul alocării). Nivelul general de finanţare în proiectele de lege de alocare este limitat de cantitatea alocată Comitetului pentru Alocări (ca şi subalocările şi restricţiile aplicabile capitolului "cheltuieli" impuse de Legea de execuţie a bugetului) sub rezoluţia bugetară.

Scanned with OKEN Scanner

Suplimentar față de limitele rezoluției bugetare și activității Comitetului pentru Alocări, și alocările pentru programe individuale sau agenții pot fi influențate în diverse moduri de către procesul de autorizare. O autorizare este legislația ce stabilește o entitate guvernamentală (cum ar fi un departament sau o agenție), activitate sau program. Ca lege fundamentală, autorizările sunt permanente, dacă nu se specifică altfel. Prin ea însăși, o autorizare nu permite, în general, obligativitatea transmiterii fondurilor; permite numai alocările unor astfel de fonduri. În practica curentă, autorizările pun bazele programelor guvernamentale și agențiilor; de asemenea în limbajul de specialitate se utilizează pentru a ordonanța alocările, prin specificarea clară a limitelor și condițiilor în care acestea se pot efectua. Aceste autorizări de alocații servesc mai curând ca plafoane maxime asupra cheltuielilor, și nu ca minimum al acestora.

Acoperind toate aceste proceduri pentru activarea legislației bugetare se află procedurile pentru punerea în vigoare a disciplinei bugetare. Aceste proceduri sunt acum codificate în Legea pentru Execuția Bugetului, după cum a fost ea pusă în aplicare în 1990 și revizuită în 1993. Legea pune în vigoare disciplina bugetară prin intermediul sistemului dual al capitolelor de cheltuieli discreționare și al procesului "plății pe loc". În cazul în care Congresul alocă în exces sume unui capitol de cheltuieli, un ordin de sechestrare va fi emis de către președinte pentru a reduce autorizarea bugetară până la limita cerută. Veniturile și cheltuielile mandatare sunt restricționate de "plata pe loc" , care ar reclama ca efectul net al legislației vizavi de venituri și cheltuieli mandatare să fie neutru din punct de vedere al deficitului. Deși nivelul veniturilor și cheltuielilor mandatare se poate modifica datorită unor factori tehnici sau economici, Congresul este restricționat de la a aduce modificări care ar înrăutăți nivelul deficitului. Dacă efectul net al acțiunilor Congresului ar spori deficitul, ar fi emis un ordin de sechestru pentru a reduce cheltuielile mandatare nescutite de impozit, până la nivelul necesar pentru a reechilibra veniturile și cheltuielile mandatare.

Scanned with OKEN Scanner

Propuneri de reformă a procesului bugetar

În pofida numeroaselor măsuri reformatoare descrise mai sus, există numeroase alte modificări ale procesului de alocare bugetară care au fost propuse în ultimii ani. Unele dintre aceste propuneri sunt relativ marginale, cum ar fi cele care ar permite alocarea unor sume limitate pentru cheltuieli discreţionare suplimentare (peste capitolele prevăzute) dacă acestea sunt surmontate de creşteri în impozite sau reduceri în cheltuielile mandatare sau propunerile prin care s-ar micşora larga latitudine care există acum în legătură cu desemnările de urgenţă. Alte procedee implică modificări mai de substanţă ale procesului în derulare. Cea mai frecvent discutată dintre acestea ar amenda Constituţia pentru a se putea cere echilibrarea bugetului federal sau pentru a acorda preşedintelui autoritatea dreptului de veto. Un număr de alte propuneri au fost şi ele luate în calcul, incluzând aici alocarea bugetară de capital şi alocarea bugetară bianuală:

a) Amendamentul Bugetului Echilibrat

Amendarea Constituţiei pentru a cere un buget echilibrat ar crea o constrângere ultimativă asupra presiunilor în direcţia cheltuirii venitului suplimentar. În sesiunile recente ale Congresului au fost introduse numeroase astfel de propuneri de buget echilibrat. Atât Casa Albă, cât şi Senatul au anulat amendamentele propuse vizavi de echilibrarea bugetului în decursul anului 1994. În 1995, Casa Albă a aprobat un amendament propus, dar Senatul a ieşit cu un vot mai puţin faţă de numărul necesar de voturi pentru a trimite amendamentul spre ratificare guvernului.

Pe de o parte, un amendament de buget echilibrat s-ar demonstra, aproape cu certitudine, a fi o limită mai restrictivă decât Gramm-Rodman-Hollings. În orice caz, un astfel de amendament ar trebui să fie implementat prin intermediul legislaţiei care stabileşte procedurile şi mecanismele de aplicare în practică necesare. Nu există nici un motiv anume pentru care să ne aşteptăm ca aceste proceduri să nu cadă pradă aceluiaşi tip de expediente la care a fost supusă GRH, inclusiv aranjamentele pe termen fix şi deplasarea către finanţările extrabugetare. Obiectivele de deficit prestabilite de legea GRH au arătat cum astfel de subterfugii îşi pot găsi un teren propice într-un standard rigid.

Scanned with OKEN Scanner

Mai mult, o regulă a bugetului echilibrat ar limita capacitatea guvernului federal de a utiliza politica fiscală pentru a influența economia. Instrumentele tradiționale ale politicii fiscale - reducerile de impozit și sporirea cheltuielilor - ar fi mult mai dificil de utilizat în condițiile unui buget echilibrat și asupra Rezervei Federale s-ar impune o mai mare obligativitate în direcția stabilizării economiei. Negându-și, prin politici de cheltuieli, capacitățile de a-și derula obiectivele, politicienii pot recurge la mandatarea statelor, localităților și a afacerilor, la eforturi de reglementare extinse și stimulente impozitare care distorsionează deciziile economice. Un astfel de răspuns ar putea submina eficiența economică și reduce transparența și controlul politicii fiscale.

b) Drept de veto pentru președinte

Dreptul de veto a fost dorința multor președinți de la Ulysses S. Grant încoace, dar nu s-a bucurat de prea multă popularitate în sălile Congresului. La nivel statal, 43 din 50 de guverne au o astfel de autoritate de a reduce sau a elimina anumite articole dintr-un proiect de alocare. Președintele are doar două opțiuni - fie să semneze, fie să respingă un proiect în întregime. Susținătorii dreptului prezidențial la veto argumentează că acest vot ar putea împuternici președintele să reducă cheltuielile de mică prioritate - așa-numitele "proiecte-pușculiță" - ceea ce ar conduce la o reducere a deficitului. Ei argumentează că președintele, ca reprezentant al interesului general, ar trebui să aibă puterea de a descoperi rezervele sau provizioanele care se concentrează numai asupra unui interes mărunt.

În orice caz, dreptul de veto pe articol ar putea implica o semnificativă schimbare a puterii între ramurile puterii, din moment ce președintele ar putea utiliza acest drept de veto pentru a alinia Congresul la doleanțele sale. Cercetarea asupra experiențelor statului vizavi de subiectul articolului sugerează un impact redus asupra nivelului cheltuielilor statale. În orice caz, mulți guvernatori au utilizat votul pe articol pentru scopuri de partizanat politic. În 1996, Congresul a aprobat, iar președintele a semnat, Legea Votului pe Articol, care intenționează a fi echivalentul statutar al unui drept de veto pe articol. Această lege se confruntă cu un viitor incert, oricum, din moment ce Curtea Districtuală a Statelor Unite a respins-o ca neconstituțională, în aprilie 1997.

c) Alocarea bugetară la nivel naţional pentru cheltuieli de capital

Mare parte a bugetului federal constă din cheltuieli care sunt, prin natura lor, pe termen lung. Prin urmare, unii au susţinut separarea bugetului în operaţiuni de capital şi operaţiuni curente şi îndepărtarea componentei "capital" din calcularea deficitului. Aceasta este abordarea asumată de majoritatea guvernelor locale şi statale. Un argument în favoarea acestei modificări în tratarea bugetară a cheltuielilor de capital este că ar putea promova o mai mare flexibilitate monetară în activităţile de investire a capitalului. Aceste tipuri de cheltuieli pot fi în mod obişnuit, dezavantajoase, deoarece costurile pe care le implică sunt supraestimate faţă de beneficiile pe care astfel de proiecte le aduc.

Alternativ, crearea a două categorii de cheltuieli poate spori avantajele jocului bugetar. Nu există o definiţie clară a unei cheltuieli de capital. Apoi, conţinutul bugetului de capital depinde de presupuneri subiective care se referă la cuantumul capitalului şi modul în care trebuie dimensionat. Tendinţa susţinătorilor ar putea fi spre căutarea unui statut protejat pentru activităţile lor favorite în domeniul investiţiilor.

d) Alocarea bugetară bianuală

Au existat propuneri de a trece la alocarea bianuală, activând bugetul (rezoluţia bugetară, proiectele de lege financiară şi alte documente legale) la fiecare doi ani, în loc de termenul de 1 an. Aceasta este o practică în mod curent urmată de 19 state. De fapt, în 1993, atât vicepreşedintele Revizuirii Performanţei Naţionale, cât şi Comitetul Reunit al Organizaţiei Congresului au recomandat ca guvernul federal să treacă la un proces bianual de alocare bugetară.

Guvernul federal a experimentat într-un mod hazardant bugetarea multianuală - acordul obţinut la summitul din 1987 a reprezentat un buget de doi ani, iar acordurile din 1990 şi 1993 au stabilit parametrii bugetului pentru 5 ani. O abordare mult mai sistematică ar avea acordurile de buget bianuale care ar putea fi prezentate în primul an al fiecărui Congres - aceasta, în anii impari. Propunătorii au argumentat că bugetarea bianuală ar furniza Congresului timpul necesar pentru a se concentra asupra unor subiecte non-bugetare în decursul anului nebugetar. Oricum, alocarea bugetară bianuală ar putea şi ea îngreuna realizarea unor acorduri, din moment ce mizele ar fi mai înalte. Deşi

Scanned with OKEN Scanner

s-ar putea argumenta că bugetarea bianuală ar adăuga un grad de stabilitate planificării programatice şi de agenţie, nesiguranţa va creşte şi ea; capacitatea de a prognoza bugetele pentru anii viitori este notoriu de slabă în statele bianuale. Alţii şi-au pus întrebarea dacă este de dorit să se confrunte deciziile bugetare mai rar, la momente la care deficitele bugetare ating proporţii inacceptabile.

În concluzie, crearea unui proces bugetar federal a condus, fără discuţie, la o redefinire a rolului Congresului în alocarea bugetară şi, de asemenea, a crescut în importanţă pe măsură ce bugetul federal şi deficitul au obţinut locul central. Probabil va continua să suscite controverse şi apeluri la reformă, din două principale motive. Primul, numeroasele modificări care s-au adus deja au transformat procesul într-un mare consumator de timp şi l-au complicat; mulţi continuă să susţină crearea unui set mai simplu de reguli. În al doilea rând, din moment ce procesul a fost utilizat ca o metodă de a încerca reducerea cheltuielilor şi deficitelor federale, va continua să fie criticat de către acei care nu aprobă rezultatele bugetare.

5.3. Corporaţiile publice furnizoare de utilităţi sociale în S.U.A.

La nivelul federaţiei americane, pentru satisfacerea unor cerinţe sociale prin prestarea de servicii către populaţie, funcţionează corporaţiile publice, ce aparţin administraţiilor publice sau sunt controlate strict de aceasta.

Statutul corporaţiilor americane este reglementat printr-o lege din 1945 "Actul guvernamental pentru controlul corporaţiilor", prin care s-a prevăzut că toate corporaţiile americane sunt reglementate prin legi federale, care le stabilesc modul de organizare şi funcţionare.

O corporaţie publică se înfiinţează pentru realizarea programelor guvernamentale care au un caracter economic predominant. Sub acest aspect, trebuie să ţinem seama de încă două considerente: corporaţiile publice trebuie să obţină venituri într-un volum suficient pentru ca să-şi poată acoperi cheltuielile şi că ele trebuie să funcţioneze în regim de drept civil, adică să încheie contracte la fel ca şi întreprinderile particulare.

Scanned with OKEN Scanner

În SUA există aproximativ 70 de corporaţii publice, însă nici una nu deţine monopolul activităţii în domeniul în care ea funcţionează. Un astfel de monopol nu există decât pentru canalul Panama, pentru întreprinderile americane instalate în această zonă.

Alături de ele, pot să-şi desfăşoare activitatea, în acelaşi domeniu, şi întreprinderi particulare.

Din punct de vedere al capitalului, corporaţiile se împart în două grupe:

- cu capital guvernamental, acestea fiind şi cele mai importante corporaţii americane. Numărul lor este de 39.
- cu capital în parte guvernamental, în parte particular. În număr de 24, acestea beneficiază de o autonomie mai largă decât primele.

Aceste corporaţii fac operaţii cu caracter comercial şi industrial, cu o singură excepţie: corporaţiile implicate în probleme inter-americane au fost transformate în agenţii independente.

Corporaţiile publice din SUA îşi desfăşoară activitatea în domenii diferite[69], având ca obiectiv activităţi foarte variate, însă ca importanţă sunt egale. Astfel, ele fac operaţii de bancă, acordă credite pentru dezvoltarea industriei, agriculturii, pentru operaţii de import-export, acordă împrumuturi ipotecare pentru construirea de locuinţe, fac operaţiuni de depuneri şi consemnaţiuni, asigură drepturile bancare, se ocupă de exploatarea şi întreţinerea căilor fluviale, maritime etc.

Corporaţiile publice americane funcţionează pe lângă diferitele ministere, iar patru dintre ele funcţionează direct pe lângă preşedintele SUA.

Deşi au personalitate juridică şi autonomie economico-financiară, corporaţiile americane se află sub controlul Guvernului federal.

Organul superior al corporaţiei, de regulă ministerul, supraveghează activitatea corporaţiei, iar dacă nu este de acord cu anumite măsuri luate de conducerea acesteia, le poate anihila afectele prin refuzul să de a le aproba.

Bilanţul contabil al corporaţiilor trebuie prezentat în fiecare an Controlorului general al SUA, care, pe baza lor, întocmeşte un raport către Congres.

---

[69] Noorderhaven, H. - "Private competence and public responsability", Groningen: Rijksuniversitcit, 1990, p.286.

Scanned with OKEN Scanner

Bugetul corporaţiilor[70] se aproba de către preşedintele SUA şi de către Congres. În afară de aceasta, Congresul poate institui comisii speciale care să verifice, la anumite intervale de timp, activitatea corporaţiilor.

Corporaţiile publice americane erau scutite de impozite. Autorităţile locale au protestat împotriva acestui regim preferenţial, care le lipsea de importante venituri bugetare. În această situaţie, au fost încheiate o serie de convenţii între corporaţii şi autorităţile locale, prin care corporaţiile s-au angajat să preleve la bugetele locale contribuţii voluntare, al căror volum să se apropie cât mai mult de suma pe care ar fi datorat-o ca impozit.

În afară de veniturile pe care le obţin din propria activitate, corporaţiile pot primi, pentru completarea diferitelor lor nevoi financiare, şi unele subvenţii de la bugetul federal.

Organul de conducere al corporaţiei este Consiliul de direcţie (board). Membrii acestuia sunt doar în mod excepţional ocupaţi tot timpul în aceste funcţii, cei mai mulţi sunt doar parţial antrenaţi în exercitarea acestor funcţii. În acest sens, amintim că un singur board conduce trei corporaţii bancare.

Membrii board -urilor sunt numiţi, în general, de ministrul la care este ataşată corporaţia, iar uneori direct de către preşedintele SUA. În situaţii mai importante, numirea se face de către preşedintele SUA, dar cu aprobarea Senatului, cum este, de pildă, cazul Consiliului de direcţie al Băncii de Import-Export[71].

Unele persoane, în virtutea funcţiei pe care a au, sunt de drept membri sau preşedinţi ai board-ului. De exemplu, datorită implicaţiilor pe fondul politicii externe, Secretarul de Stat al SUA este preşedintele Băncii de Import-Export.

Mandatul membrilor board-ului este de la 1 la 9 ani, uneori nu are durate prea fixe, aceştia rămânând în funcţie atâta vreme cât autoritatea care l-a numit nu-l revocă; ei pot fi revocaţi şi în timpul mandatului.

Pentru administraţia curentă şi sub autoritatea Consiliului de direcţie exista un "general manager", care, de regulă, este funcţionar federal, ales liber de board.

---

[70] Lynch, Th. - "Public Budgeting in America", 3rd edition, Prentice Hall, New Jersey, 1990.
[71] Stillman, R. - "Public Administration: Concepts and Cases" Dallas, 1990, p.302.

Scanned with OKEN Scanner

Corporaţiile pot amenaja birouri sau organe de execuţie în părţile de teritoriu unde exercită activitatea. Autoritatea superioară, căreia îi este ataşată corporaţia poate paraliza acţiunea board-urilor, refuzând aprobarea măsurilor importante. Bugetul şi anumite acte importante ale Consiliului sunt supuse aprobării autorităţii pe lângă care este ataşată corporaţia.

Funcţionarii corporaţiilor publice americane au statutul de funcţionari de stat federali, cuprinşi în Civil Service[72]; menţionăm în acest sens două agenţii: Comisia pentru Servicii Publice (Civil Service Commision) care îndeplineşte competenţe în privinţa carierei funcţionarilor şi Agenţia de Administrare a Serviciilor Generale (General Services Administration) însărcinată cu operaţii logistice ale statelor membre ale federaţiei.

Cele mai renumite corporaţii publice din SUA sunt: Banca de Import-Export, Corporaţia pentru reconstrucţia financiară, care acordă credite băncilor, întreprinderilor particulare sau altor corporaţii, Administraţia pentru creditarea fermierilor, Corporaţia pentru depuneri şi economii, etc.

În ceea ce priveşte organizarea administrativă federală trebuie precizate domeniile în care organele federale dispun de puteri exclusive, atât în SUA cât şi în Germania.

În SUA, de exemplu, autoritatea federală[73] nu pare prea largă, deţinând exclusivitate doar în domeniul afacerilor externe, militar, al emiterii de monedă, aceasta potrivindu-se precizărilor făcute de James Madison şi anume: "Puterile delegate Guvernului federal sunt puţine şi bine precizate"[74]. Toate acestea dovedesc o limitare a autorităţii federale, care cedează "teren" autorităţilor statale, mai ales că Amendamentul X[75] din Constituţia SUA prevede în mod expres că toate puterile care nu sunt delegate Statelor Unite revin statelor; cert este faptul că dacă administraţia unui singur stat cade pe mâini rele, cineva s-ar putea muta în altă parte, însă dacă administraţia întregii naţiuni este opresivă, nu ar mai avea unde să fugă. Cine controlează activitatea

[72] Dilulio, J., Garvey, G., Kettl, D. - "Improving Government Performance", The Brookings Institution, 1993, p.64.
[73] Lowi, T., Ginsberg, B. - "American Government: Freedom and Power", W.W.Horton & Company, 1992, p.112.
[74] idem.
[75] ibidem.

Scanned with OKEN Scanner

organelor administrației federale? Potrivit Constituției, Congresul SUA are acest drept de control.

Dezvoltarea companiilor (întreprinderilor) publice a determinat abordarea administrației într-o nouă viziune, cea de antrepriză publică.

Administrația publică de antrepriză (antreprenorială) reprezintă un stil managerial nou care accentuează inovația, căutarea de noi oportunități, asumarea unui risc calculat, evaluarea corectă a rezultatelor și a performanțelor, recompense pentru merit, autonomie managerială, forțe de piață competitive și orientare de viitor.

Economistului francez J. B. Say (1767-1832) i se datorează apariția termenului antreprenor în jurul anului 1800, termen care se referă la industriașii care au schimbat resursele din zonele cu randament scăzut cu zonele cu randament ridicat. Primele utilizări ale managementului de antrepriză sunt legate de expediția liderilor militari francezi și a oamenilor de afaceri francezi care au întreprins lucrări publice majore.

Economistul Joseph Schumpeter (1883-1950) a vorbit despre antreprenori ca despre oameni de afaceri care și-au asumat riscuri în ceea ce privește capitalul, profiturile în creștere și productivitatea și au deschis noi piețe.

Antrepriza a fost cel mai adesea asociată cu speculația comercială, inovația, asumarea de riscuri și realizarea de profit în sectorul privat. Deși unele elemente ale antreprizei publice - cum ar fi funcționarea aeroporturilor municipale ca întreprinderi publice generatoare de venit – au existat multă vreme, abia în anii '80 câțiva administratori publici au început să se considere antreprenori publici. Cel mai notabil dintre ei, Ted Gaebler, primul manager de oraș din Visalia, California, a continuat să ajute la instituirea mișcării guvernamentale de reformă prin publicația Reinventarea/Reforma Guvernului în 1992. Această carte a extins noțiunea de administrație publică de antrepriză, caracterizată de o concentrare a puterii la nivelul structurilor guvernamentale descentralizate, întărirea puterii angajaților și comunității, rolul catalizator al guvernului și organizațiilor cu anumite misiuni/scopuri.

Administrația publică antreprenorială poate fi văzută atât ca antrepriză economică, cât și politică. Cele mai multe referiri însă sunt asupra celei

Scanned with OKEN Scanner

economice, unde managerii publici, sub presiunea limitării sau reducerii taxelor, au creat anumite înţelesuri pentru a creşte venitul neimpozabil (scutit de taxă). În anul 1983, Asociaţia Internaţională a Managementului Oraşului a publicat o colecţie de broşuri intitulate Antreprenorul în guvernul local, care a detaliat activităţile diferiţilor manageri publici utilizatori ai stilului managerial de antrepriză economică. Un exemplu de proiect de antrepriză economică este un oraş care-şi foloseşte puterile pentru a obţine şi pregăti un teren destinat unui investitor privat, creator al unui complex comercial ("shopping mall"), în schimbul obţinerii unei plăţi din profitul iniţiatorului proiectului respectiv. Acesta este un exemplu de parteneriat între un agent public şi unul privat (asociere public-privat).

Un alt exemplu este construirea de către municipalităţi a unui spaţiu adecvat care poate fi închiriat pentru afaceri din sectorul privat (un plan de leasing municipal).

Alte exemple de antrepriză economică publică includ următoarele:

1) practicarea unei taxe de utilizator (taxând utilizatorii individuali pentru costul serviciilor publice consumate /folosite);

2) preluarea de către sectorul privat a unui serviciu administrat anterior de sectorul public, cum ar fi colectarea gunoiului sau furnizarea de energie termică, apă caldă menajeră, apă rece etc.;

3) concesionarea unui serviciu public de către o altă entitate publică(cum ar fi închirierea unui serviciu de pompieri şi de un alt oraş, în schimbul plăţii unei taxe, în măsura în care este posibil acest lucru).

Un al doilea tip de administraţie publică antreprenorială descris în literatura de specialitate este cea politică. Eugene Lewis şi Jameson Doig au utilizat termenul antrepriză publică pentru a se referi la liderii din arena politică care au dezvoltat noi agenţii cum ar fi crearea de către J. Edgar Hoover a Biroului Federal de Informaţii (FBI) sau crearea de către Gifford Pinchot a Serviciului de Păduri din SUA.

Unii teoreticieni democraţi au argumentat că filosofia administraţiei publice antreprenoriale, ca şi unele din tehnicile stilului managerial de antrepriză, contrastează cu valorile democratice, cum ar fi responsabilitatea publică şi implicarea cetăţenilor.

Scanned with OKEN Scanner

Autonomia şi asumarea unor riscuri chiar calculate pe bază de fonduri publice de către managerii publici, sunt motive pentru serioase îngrijorări, deoarece nu toate activităţile de antrepriză publică au avut succes.

În anii '80, oraşul San Jose, California, a pierdut milioane de dolari prin investiţii arbitrare care au eşuat. Oraşul St. Petersburg, Florida, a construit un stadion de baseball care nici până azi nu a reuşit să atragă vreo echipă din ligă. Planurile pe care antreprenorii publici le au şi voinţa lor puternică de a le îndeplini, uneori în secret, din raţiuni de competiţie, sunt de asemenea fapte menţionate de teoreticienii democraţi. Doctrina teoriei democratice cere ca managerii publici să aibă simţul răspunderii şi precizează că publicul are dreptul de a se implica în planurile şi acţiunile liderilor şi managerilor publici.

Accentul administraţiei publice antreprenoriale pe raţionalitate/eficienţă economică şi mecanismele pieţei a generat o serie de critici aduse antreprizei, ca model inadecvat pentru o administraţie publică democrată. Totuşi, susţinătorii au argumentat că eşecurile administraţiei publice birocratice tradiţionale şi dorinţa publicului de a avea servicii de calitate, dar gratuite (viziune necorespunzătoare şi chiar nesănătoasă) au făcut ca administraţia publică antreprenorială să fie atractivă chiar dacă există anumite disfuncţionalităţi şi o rată a succesului sub 100%.

5.4. Randamentul serviciilor oferite de entităţile publice

Randamentul serviciilor oferite de administraţia publică se poate determina sub forma unui raport între eforturile depuse/intrări (concretizate în resursele materiale, umane şi financiare consumate) şi efectele obţinute/ieşiri (materializate în serviciile prestate publicului). Optimizarea mărimii acestui indicator impune operarea anumitor modificări asupra termenilor raportului şi elaborarea anumitor scenarii posibile de aplicat, dintre care se pot identifica următoarele:

1. Intrările descresc, iar rezultatele se menţin constante. Acest raport descrie o situaţie managerială în care se impune restrângerea unor domenii, situaţie în care conducerea este obligată să răspundă într-o manieră productivă.

Scanned with OKEN Scanner

De exemplu, pus în faţa unei reduceri de personal, un sanatoriu de boli mentale de stat are alternativa de a se reorganiza, permiţând funcţionarea la acelaşi nivel a serviciilor printr-o utilizare mai eficientă a personalului rămas.

2. Intrările rămân constante, iar rezultatele se îmbunătăţesc. Numeroşi critici susţin această variantă. Adeseori se aşteaptă "directive rapide" fundamentate pe perspective restrânse sau critici din partea unor grupuri externe instituţiei. De exemplu, se poate propune ca fiecare asistent social să-şi sporească numărul de cazuri rezolvate cu până la 25%. Ceea ce se poate demonstra a fi un obiectiv rezonabil, dar numai pe termen lung, în măsura în care un management mai bun al resurselor va optimiza rezultatele. Totuşi, fără capacitatea de a investi într-un management mai performant şi de a furniza servicii adecvate unui număr mai mare de clienţi, cazul prezentat se demonstrează a fi dificil.

3. Mărimile de intrare descresc substanţial, iar rezultatele se îmbunătăţesc substanţial. Unele dintre oficialităţile momentului, ca şi unii critici din sectorul privat susţin acest scenariu. În orice caz, se bazează aproape întotdeauna pe prezumţii naive şi lipsite de raţiune, cum ar fi de exemplu, ideea că risipa ar atinge proporţii enorme.

4. Mărimile de intrare cresc moderat, iar rezultatele se îmbunătăţesc considerabil. Acesta este un caz cu o probabilitate mai ridicată, pentru că permite investiţii continue la un nivel moderat, adresate optimizării capacităţii productive. Dar, pe termen scurt, un program de productivitate realist se îndreaptă mai mult spre obţinerea unui randament constant pe măsura unei creşterii modeste a intrărilor pentru a permite îmbunătăţirea capacităţilor interne, ceea ce, ulterior, va conduce la sporirea la o dimensiune amplă a beneficiilor. De exemplu, într-un penitenciar, investiţiile în pregătire, construcţii şi echipament pot fi necesare în anul 1, anterior, procesului îmbunătăţirii serviciilor corecţionale ale anului 2.

5. Intrările scad considerabil, iar rezultatele scad într-un ritm mai lent. Deşi raportul randament /mărime de intrare creşte aparent, reducerile drastice în domeniul resurselor se reflectă adeseori în reduceri la nivelul serviciilor, ceea ce apasă, în cea mai mare măsură, asupra acelor cetăţeni ce par a avea cele mai puţine alternative. În cazul unor reduceri profunde, un colegiu municipal,

Scanned with OKEN Scanner

de exemplu, poate fi forţat să-şi reducă serviciile de consiliere psihologică acordate studenţilor - dintre care majoritatea improbabil că va fi aptă a-şi furniza astfel de servicii în plan privat şi, prin urmare, va avea cele mai puţine şanse de a absolvi.

Producerea Serviciilor Publice

Managementul productiv, public şi privat, a evoluat de la simplul "bun-simţ" al ultimilor ani ai secolului XIX, la sistemele complexe ale sfârşitului de secol XX (Holzer, 1992). În ziua de astăzi, pentru a produce servicii publice, cele mai eficiente organizaţii publice au dezvoltat capacităţi multiple, multipotente, după cum sunt ele concluzionate în lucrarea "O privire de ansamblu asupra Productivităţii şi Performanţei" (Holzer şi Gabrielian, 1995). Agenţiile guvernamentale care au fost în mod oficial recunoscute ca având cele mai bune rezultate, ca atingând stadiul creatorilor de artă, se caracterizează prin:

- aplică principiile managementului de calitate;
- utilizează compararea criterială ca instrument în procesul decizional;
- se străduiesc din greu să-şi motiveze angajaţii;
- adoptă noi tehnologii;
- dezvoltă parteneriate sector public-sector privat.

În sistemul guvernamental, programele de optimizare a managementului operează sub numeroase denumiri. Oricum, denumirea programului este mai puţin importantă decât substanţa sa: o optimizare exhaustivă a productivităţii, orientată spre calitate, într-un mediu al cererilor crescânde şi al resurselor reduse (Poister, 1988). Astfel de programe îmbunătăţesc în mod sistematic performanţa. Tipic, ele urmează o sumă de paşi:

- Clarificarea scopurilor urmărite şi obţinerea susţinerii necesare din partea administraţiei superioare şi a oficialilor aleşi;
- Localizarea modelelor, după caz, ca embleme de succes ce trebuie adoptate sau ca avertismente asupra unor potenţiale erori;

Scanned with OKEN Scanner

- Identificarea ariilor cu potenţial, cum ar fi acele domenii de activitate ce se confruntă cu un imens balast, linii moarte, mari schimbări şi numeroase plângeri din partea clienţilor;
- Construirea unei echipe prin intermediul căreia toate părţile interesate – în special managementul, forţa de muncă şi clienţii - pot identifica obstacolele şi sugera îmbunătăţiri;
- Planificarea unui proiect bine condus, incluzând obiective, sarcini, responsabilităţi şi programe;
- Măsurarea progresului în opoziţie cu datele financiare şi de tipul serviciu;
- Modificarea planurilor proiectului pornind de la discutarea continuă a problemelor, a oportunităţilor şi priorităţilor;
- Referinţa la unele probleme potenţiale şi reale, cum ar fi percepţia greşită, concepţiile eronate, rezistenţa la nou şi ezitările;
- Implementarea unor acţiuni de optimizare pornind de la un model de rutine, fără stabilirea unor perspective de ascensiune absolut inutile;
- Evaluarea şi publicarea rezultatelor.

Deşi îmbunătăţirea calităţii a fost întotdeauna o preocupare productivă, o abordare contemporană a optimizării productivităţii sectorului de stat o constituie Managementul Calităţii Totale sau TQM ("TOTAL QUALITY MANAGEMENT"). Posibilităţile şi problemele pe care le putem identifica prin aceste "lentile" nu sunt în mod necesar limitate la proiectele de tip TQM, dar sugerează subtilităţile legate de rezolvarea unei probleme de sistem în cadrul oricărui proiect de management ce are ambiţia construirii unei reale capacităţi. Este important să recunoaştem că TQM nu este o invenţie de dată recentă. Mai curând este o reambalare inovatoare a unui număr de decenii de eforturi în optimizarea productivităţii sectorului public, după cum se regăseşte evidenţiat în Revista "Management şi Productivitate Publică" (17 volume şi mai mult de 500 de articole din 1975 până în 1994), Manualul Optimizării Productivităţii pentru guvernământul local şi de stat (Washnis, 1980, pp. 1492) şi Manualul Productivităţii Publice (Holzer, 1992, pp. 705). Mişcarea TQM din sectorul guvernamental îşi datorează esenţa şi în deceniile de activitate în materie de optimizare a calităţii industriei din sectorul privat, în activitatea

Scanned with OKEN Scanner

unora ca Deming şi Juran. Deşi nici TQM, nici "optimizarea calității" nu erau termeni de găsit uzual în literatura sectorului public până în 1988, ultimii câțiva ani au fost martori la o optimizare accelerată şi la o mişcare publicistică puternică sub această terminologie. În numeroase cazuri, ceea ce se regăsea anterior sub denumirea de proiecte "de productivitate", acum se regăseşte descris ca "eforturi" calitative.

Dimensionarea şi evaluarea performanței

Termenul de "dimensionare a productivității" nu este nou. Preocupările legate de măsurarea productivității sectorului public şi-au menținut aceeaşi constanță ca şi preocupările legate de nivelul ridicat al taxelor, de corupție sau incompetență. Acest tip de dimensionare este implicit parte a discuțiilor între toate fracțiunile spectrului politic, este punct de referință în convorbirile dintre oamenii de afaceri şi membrii de sindicat, în analizele realizate de reporteri şi mediul academic: "Este nivelul infracționalității în creştere?", "Sunt străzile mai curate?", "Ce beneficii va aduce o nouă construcție?", "S-a îmbunătățit calitatea aerului?", "Cât de bine se descurcă la şcoală copiii noştri?".

Dimensionarea productivității evoluează continuu. Cu un secol în urmă, producția eficientă de debite era predominant concentrată în sectorul de stat, astfel de debite fiind constituite în mod normal din servicii. Dar, de atunci, s-au adăugat preocupări cum ar fi efectele unei activități sau impactul său - performanța sectorului public - pe agendele noastre cu comparații.

Managerii răspunzători de administrația de zi cu zi (Hatry şi Fisk, 1992) au astăzi adeseori acces la informații ce le facilitează implementarea politicii publice şi utilizează adeseori acele date pentru:

- Luarea unor decizii mai productive în ceea ce priveşte alocarea resurselor, coroborând cheltuielile cu rezolvarea problemelor;
- Coroborarea rezultatelor cu planurile;
- Compararea agențiilor sau subunităților cu entități similare sau cu niveluri de realizări din trecut;
- Cercetarea cauzelor progresului aparent sau ale lipsei acestuia;
- Prognozarea perioadelor de exces de activitate sau, din contra, de lipsă de activitate;

Scanned with OKEN Scanner

- Evaluarea legăturilor beneficiu-cost.

Datele vis-à-vis de intrări, productivitate şi rezultate pot ajuta la apărarea sau dezvoltarea unui program, în loc de a lăsa acel program să sufere în urma deciziilor politice, care sunt întotdeauna relativ subiective. Ajutorul furnizat de dimensionarea productivităţii răspunde la întrebări ca: Îşi îndeplineşte organizaţia menirea? Creează efecte colaterale nedorite sau produce impacturi neanticipate? Este transparentă faţă de public? Este echitabilă faţă de toată lumea sau favorizează, accidental sau deliberat, anumite grupări? Se menţine între graniţele impuse de activitatea sa autorizată? Pe scurt, este productivă?

Deşi multiplele dimensionări criteriale ale serviciilor sectorului public nu pot fi de obicei asamblate ca "indecişi" de productivitate (analog liniei inferioare a profitului în sectorul privat), este posibil totuşi să se măsoare performanţa sectorului public pornind de la unele referinţe orientative :

1. Dacă se doreşte menţinerea sau îmbunătăţirea calităţii serviciilor, un program eficient de dimensionare trebuie să fie orientat spre eficacitate fără a se limita doar la aspectul cantitativ sau la eficienţă.

2. Utilizările conferite de management dimensionărilor productivităţii se regăsesc adeseori în domeniile fiscal şi bugetar: estimarea necesarului de resurse, justificarea bugetelor, reducerea costurilor, realocarea resurselor, investirea resurselor, îmbunătăţirea rapoartelor cost-beneficiu.

3. Un program de dimensionare, care reclamă o expertiză substanţială şi o planificare atentă, ar trebui să înceapă prin a pune întrebările de mai jos şi a iniţia răspuns la acestea:

- În ceea ce priveşte performanţa programului: În ce cuantum se realizează oferta acestui serviciu? Cât de eficient sunt utilizate resursele? În ce măsură este real furnizat acest serviciu?
- În ceea ce priveşte indicatorii de eficacitate relativi la performanţă: Care sunt scopurile propuse ale serviciului? Care este impactul aleator al serviciului? În ce măsură este într-adevăr implementat serviciul în prevenirea problemelor anterior declanşării lor? Este acest serviciu adecvat? Este accesibil? Sunt satisfăcuţi clienţii de serviciile oferite?

Scanned with OKEN Scanner

Sunt acestea distribuite echitabil? Este un produs durabil? În ce măsură este cu demnitate oferit un serviciu clienţilor?

- În ceea ce priveşte caracteristicile etaloanelor de performanţă: Este important un anume serviciu? Este el indicat în rezolvarea problemei aduse în discuţie? Este performanţa sa cuantificabilă? Sunt aceste servicii cu adevărat disponibile în timp real? Sunt ele oferite într-o manieră oportună ca moment? Sunt acest servicii livrate într-o manieră relativ directă? Este valid un anumit etalon al performanţei? Este o anume măsură acceptabilă? Este această performanţă complet evaluată? Sunt evaluările precise? Oferă gradul dorit de certitudine?
- În ceea ce priveşte utilizările conferite de management dimensionării productivităţii, există etaloane menite să ajute la: Stabilirea scopurilor ? Estimarea necesarului de resurse ? Dezvoltarea justificărilor bugetare, reducerea costurilor ? Dezvoltarea strategiilor de optimizare în cadrul organizaţiei ? Controlarea operaţiunilor ? Realocarea resurselor ? Menţinerea responsabilităţii personale a indivizilor sau a unităţilor organizaţionale ? Motivarea angajaţilor în direcţia optimizării performanţei ? Compararea agenţiilor sau subunităţilor cu entităţi similare sau niveluri anterioare ale realizărilor ? Prognozarea perioadelor de exces de activitate şi a perioadelor de calm ? Corelarea resurselor cu rezultatele politicii sau cu alte probleme legate de integritatea funcţională a sistemului ? Îmbunătăţirea rapoartelor cost-beneficiu ? Dezvoltarea unor capacităţi mai sofisticate de dimensionare ?
- În ceea ce priveşte baza de date: Sunt analizate înregistrările deja existente vis-à-vis de subiectul anchetei? Sunt urmăriţi clienţii? Sunt monitorizaţi contribuabilii? Sunt aceste servicii auditate de către observatori bine pregătiţi sau de către specialişti? Sunt utilizate tehnici speciale de culegere a datelor?
- În ceea ce priveşte analiza datelor legate de productivitate: Se realizează comparaţiile anterior–posterior (înainte-după)? Sunt afişate eşalonările în ordine cronologică? Se realizează comparaţii cu alte zone, jurisdicţii sau grupuri de clienţi? Se realizează comparaţiile cu scopurile propuse?

Scanned with OKEN Scanner

Dezvoltarea resurselor umane. Motivarea angajaților

Managementul ştiinţific de la sfârşitul secolului trecut a presupus că, în schimbul unei recompense băneşti oneste, o persoană competentă ar fi întotdeauna de găsit pentru a umple orice loc vacant într-o organizaţie, pentru a îndeplini orice sarcină. Banii ar trebui să fie o motivaţie suficientă, personalitatea, individualitatea şi interesele sociale fiind irelevante din punct de vedere a performanţei postului.

Dar cercetările în cadrul firmelor private, ca şi în instituţiile publice, au evidenţiat faptul că astfel de prezumţii nu erau valabile. Oamenii rămâneau individualişti, chiar şi în mediul de lucru şi, erau afectaţi şi conduşi de numeroase forţe, dintre care banii reprezentau doar una. Ca indivizi unici, puteau fi atraşi sau respinşi de rolurile conferite în cadrul organizaţiei, în funcţie de situaţia psihologică oferită şi funcţie de gradul în care organizaţia îi trata ca adulţi maturi, pătimaşi ai muncii lor sau trântori leneşi, dependenţi de alţii. Managerii au început să realizeze că oamenii tind să coaguleze grupuri sociale la locul de muncă, iar aceste grupuri îşi dezvoltă propriile norme vis-à-vis de producţie şi normele la care se aşteaptă ca individul să adere.

Prin urmare, comportamentul uman reflectă nu numai presiunile organizaţiei, ci şi pe cele personale şi de grup. O organizaţie productivă este umană, structurată nu numai pe nucleul sarcinii impuse, ci şi în jurul membrilor şi al necesităţilor lor omeneşti. Arta conducerii constă în a-i înţelege pe oameni şi a fi transparent la necesităţile lor pentru a-i determina să lucreze eficient pentru organizaţie - într-un cuvânt, constă în motivarea lor. Guy (1992), de exemplu, evidenţiază faptul că, la crearea unui mediu de lucru productiv, contribuie numeroşi factori interdependenţi: cultura organizaţională, construcţia echipei care maximizează forţele angajaţilor, în acelaşi timp compensând slăbiciunea lor umană. Managementul deschide canale de comunicaţie, creează flexibilitate în predicţii şi determină un echilibru între necesităţile organizaţiei şi cele ale angajaţilor.

Cele mai costisitoare şi vaste investiţii ale guvernului sunt oamenii - majoritatea organizaţiilor publice îşi dedică până la 85% din bugete salariilor şi beneficiilor angajaţilor. Pentru că aceste "resurse umane" au necesităţi complicate, cele mai progresiste organizaţii publice au adoptat practici

Scanned with OKEN Scanner

revoluționare în domeniul resurselor umane, respingând stilul birocratic, autoritar. În mod tipic, ei:

- Recunosc faptul că motivația reclamă managementul multor elemente interrelaționate. Ban, Faerman și Riccucci (1992) susțin că, pentru a-și atinge țelurile, organizațiile publice trebuie să-și asume o abordare integrată a managementului personalului, corelând planificarea forței de muncă, recrutarea, angajarea, pregătirea și alte politici de personal. Construirea și menținerea unei forțe de muncă productive presupun
  - (1) dezvoltarea unui plan formal al forței de muncă;
  - (2) recrutarea activă a candidaților la locurile de muncă oferite;
  - (3) reproiectarea testelor sau dezvoltarea unor alternative creative la testele scrise;
  - (4) corelarea activităților de dezvoltare și a pregătirii cu misiunea organizației;
  - (5) revizuirea politicilor de personal pentru a întâmpina necesitățile angajaților.
- Înțeleg faptul că banii pot fi un important factor motivant, dar nu reprezintă singura opțiune motivantă. Sentimentul de a fi apt să ai un impact, în orice organizație, este mai important pentru satisfacția managerilor din sectorul public decât pentru managerii din domeniul privat (Balfour și Wechsel, 1991).
- Aplică vigilent sistemele de evaluare a performanței. Daly (1992) subliniază că productivitatea este o funcție de motivație, iar motivația - extrinsecă sau intrinsecă - este ea însăși o funcție de recunoaștere a efortului depus în activitate de către fiecare individ. O astfel de recunoaștere poate veni din partea unui sistem de evaluare a performanței bine administrat și conceput.

Adaptarea noilor tehnologii

Tehnologiile avansate sunt, în egală măsură, importante pentru sectorul public, cât și pentru cel privat, iar sectorul public s-a demonstrat a fi adeseori promotorul unor noi sisteme. Angajații guvernamentali au inventat laserele, tehnologiile de stat solide, au creat proiectul de bază al celor mai multe aeronave militare și comerciale, sistemele instrumentale de aterizare, primul calculator modern, titanul (și alte materiale ușoare și grele), scannerul CAT,

Scanned with OKEN Scanner

corneele din plastic, plasele moderne de pescuit, energia nucleară, teflonul, ţesăturile pentru spălat şi purtat, instrumentele de resuscitare şi ambalajele din plastic (Masa Rotundă a Angajaţilor Sectorului Public, 1990). Public Technology Inc. este devotată dezvoltării tehnologiilor de producţie în sectorul public. NASA a implementat un program continuu pentru a sprijini sectorul privat în exploatarea inovaţiilor rezultate în derularea programului spaţial.

Tehnologia nu se limitează la aplicaţiile computerizate. Într-un domeniu atât de "terestru" ca, de exemplu, colectarea deşeurilor, departamentele de salubritate din New York, Scottsdale, Arizona şi alte localităţi au dezvoltat şi aplicat modificări tehnologice de tipul:

- Camioane proiectate anume pentru a fi operate de 2 oameni, în locul tradiţionalei echipe de trei oameni;
- Braţe controlate prin telecomandă care permit şoferului să ridice şi să debaraseze containere de reziduuri de dimensiuni mari.
- Vopsitorii robotizate pentru camioane, pentru a căror proiectare, o echipă managerială activă a abordat modalităţi de organizare specifice sectorului privat.
- Maşini cu cauciucuri şanjabile proiectate special după standardele agenţiei şi destinate a uşura nivelul ridicat al cantităţii de muncă manuală implicată de această operaţiune.
- Achiziţionarea unor perii pentru curăţarea străzilor de "mormanele-gigant", dispozitive care sunt mai rapide, mai sigure şi pot bascula reziduul într-un alt vehicul.
- Testarea prin comparaţie a echipamentului de colectare a deşeurilor produs de diferiţi fabricanţi din domeniu.
- Reproiectarea echipamentului utilizat pentru a transporta deşeuri la gropile speciale.

Parteneriatele: Principiile multiple de cooperare

Privatizarea este stăpână în acest moment. Trâmbiţată regulat de către politicieni şi evidenţiată de către media, acum este poate cel mai popular argument pentru optimizarea productivităţii sectorului public. Motivaţia logică a celor ce o susţin este că atât contractarea, cât şi orientarea serviciilor către

Scanned with OKEN Scanner

sectorul privat produc economii mari cu virtual nici o pierdere în ceea ce priveşte calitatea şi fără diminuări în nivelurile serviciilor (Savas, 1992). Astfel, susținătorii ideii argumentează că finanțarea exterioară sau privatizarea pot furniza un număr mult mai mare de servicii, servicii care, în acest moment, țin de domeniul public. Dar scepticii susțin că multe servicii sunt în mod necesar responsabilitatea guvernului şi că un transfer de la public la privat nu va spori în mod automat productivitatea într-o jurisdicție sau un departament anume (Barnekov şi Raffel, 1992). O temă recurentă în literatura asupra privatizării este că aspectul ce marchează diferența este competiția, nu fenomenul privatizării prin el însuşi, şi că monopolurile particulare nu sunt mai bune decât cele de stat. Prin urmare, privatizarea rămâne productivă atât timp cât presupune competiție.

În timp ce competiția este, cu siguranță, importantă, cooperarea este, de asemenea, o strategie esențială de argumentare a productivității care adeseori este trecută cu vederea. Poate o caracterizare mai precisă a inițierii relațiilor zilnice în acumularea de servicii în ziua de astăzi o furnizează contractele de cooperare. Inițiativele comune sector public-sector privat sunt opțiuni spre care adeseori se întorc oficialii publici cu spirit de inovație. În locul privatizării, măririi taxelor sau solicitării donațiilor pentru unele proiecte vizibile (de exemplu, suplimentări de impozite), aceste noi relații reprezintă eforturile reunite în rezolvarea problemelor, eforturi ce pot fi inițiate de oricare dintre "părți". Cooperarea între forța de muncă şi management, diferite instituții de stat, conduceri locale din districte învecinate, între organizații guvernamentale sau voluntare, între branşa legislativă sau cea executivă sau entități guvernamentale de la diferite niveluri s-a demonstrat că dau naştere unor aranjamente eficiente având scopul de a îmbunătăți serviciul guvernamental şi a reduce costurile. Capacitatea de a gândi şi a acționa în afara rigidei, dar familiarei "cutii birocratice" se poate demonstra că este esențială pentru atragerea de resurse şi optimizarea productivității într-o atmosferă din ce în ce mai "zgârcită" în resurse.

Diferitele forme de parteneriat pot spori îmbunătățirile în domeniul productivității în cadrul organizațiilor publice. În cazul Autorității de Transport New York, un institut independent de consultanță managerială - forță de

Scanned with OKEN Scanner

muncă, facilitează soluțiile la problemele cu care se confruntă agențiile guvernamentale şi uniunile sindicale. Cazul Administrației Micilor Afaceri şi al Corpurilor de Servicii ale Executivilor Pensionari demonstrează un model de productivitate în colaborare, care s-a demonstrat a fi eficient în crearea legăturii dintre o agenție federală şi un grup de cetățeni voluntari. Cooperarea între Institutul de Administrație Publică Delaware şi Legislativul statului a arătat cum toate părțile au beneficiat de pe urma unei astfel de cooperări; pentru administratorii de stat, acest fapt a rezultat în cunoştințe imens îmbunătățite vis-à-vis de mediul legislativ, iar pentru legislativ, a avut ca rezultat un profesionalism sporit al activității lor.

Cele mai productive şi inventive agenții publice nu se limitează la a executa pur şi simplu un program bun. În schimb, ele integrează tehnicile avansate de management într-o abordare cuprinzătoare a optimizării productivității. Ele instituie îmbunătățirile în materie de productivitate prin identificarea, implementarea, etalonarea şi recompensarea economiilor majore de cost şi a creşterilor în performanță a agențiilor lor. Ele îşi cotează eforturile în funcție de nivelurile obținute de alte organizații similare de pe teritoriul țării. Posedă o orientare clientelară. Poate cele importante şi mai productive programe sunt construite pe dedicația, imaginația, munca de echipă şi diligența slujitorilor publici.

Cercurile calității serviciilor publice

Instrumentele de rezolvare a problemelor legate de optimizarea productivității şi a performanței în muncă în domeniul afacerilor, industriei şi în mediile de lucru guvernamentale. Experimentele Cercului Calității (CC) se bucură de o bogată istorie, datând de mai bine de 30 de ani. Concepute pentru industria japoneză, CC-urile sunt acum o apariție comună în afaceri, guvernământ şi organizațiile non-profit din întreaga lume industrializată. Cercurile au fost utilizate în Africa de Sud, Columbia, Singapore, Regatul Unit şi Statele Unite. Deşi CC-urile au fost proiectate la origine ca inovație izolată, majoritatea abordărilor curente ale problemei optimizării productivității muncitorului au asimilat cercurile ca elemente majore în cadrul cuprinzătoarelor strategii ale Managementului Calității Totale.

Scanned with OKEN Scanner

În cea mai comună formă a lor, cercurile converg în interiorul unei organizații, în cadrul fiecărui grup însărcinat cu definirea unor probleme în posturi similare sau în activități înrudite. Membrii cercului pot fi în număr de la 3 la 12 angajați, deși, în mod tipic, grupurile includ 6 până la 12 oameni. Aceşti angajați alcătuiesc în mod voluntar echipe care, în mod regulat, pun în discuție probleme atât vis-à-vis de performanța individuală în post, cât şi vis-à-vis de modul în care postul respectiv se angrenează într-un proces dat (de exemplu, managementul personalului). Activitățile fundamentale implică revizuirea continuă a proiectului poştului şi a fluxului de lucru şi compararea acestor metode şi abordări cu eventualele realizări.

În virtutea obligației lor de a depista problemele nou-apărute, dar şi soluțiile pe termen lung, echipele posedă o autoritate autodezvoltabilă. Susținătorii CC-urilor îşi susțin ideile pe baza raționamentului conform căruia experiența muncii de zi cu zi promovează o introspecție unică asupra modului în care pot fi îmbunătățite caracteristicile postului şi ale mediului de lucru şi asupra modului în care pot fi reproiectate sarcinile postului şi procesul integral de producție. Deoarece cunoştințele reclamate de post sunt evaluate în sensul statutului ierarhic, în teorie, CC-urile ilustrează tipul de inovație de jos în sus în domeniul optimizării productivității. Comunicarea şi rezolvarea problemelor sunt direcționate de la treptele ierarhice inferioare ale scării organizatorice către vârf. Această încredere implicită în angajați, ca autori ai schimbării, înseamnă că, în principiu, CC-urile contestă cele mai clasice şi tradiționale abordări ale termenului de organizație, în care controlul asupra unor astfel de subiecte era concentrat la vârf. Chiar dacă autoritatea ierarhică pare a fi subminată de această psihologie, cercetări extinse au dus la descoperirea faptului că CC-urile de succes se bazează în mare măsură pe suportul executiv. Implementarea eficientă a cercurilor calității, în concordanță, începe şi se finalizează la vârf.

Cercurile calității îşi regăsesc originile în regenerarea industrială a Japoniei postbeligerante, prin eforturile sistematice de a construi calitatea în bunurile produse pentru piața mondială. Uniunea Japoneză a Savanților şi Inginerilor a fost însărcinată cu depistarea unei metode de a identifica o punte peste hiatusul dintre proiectul postului şi modul în care se realiza cu adevărat

Scanned with OKEN Scanner

activitatea. Un american numit W.E. Deming a sprijinit eforturile Uniunii Japoneze. Deming promova de mult timp utilizarea instrumentelor statistice în rezolvarea problemelor calitative, dar a întâlnit o audienţă entuziastă doar în Japonia (Fitzgerald şi Murphy, 1982). Deşi strategiile de îmbunătăţire a calităţii datorează, în general, mult lecţiilor lui Deming despre stabilirea şi evaluarea obiectivului, filosofia şi practicile CC au fost, în aceeaşi măsură, subtil şi puternic cizelate de influenţa caracteristicilor culturii japoneze.

Într-un anume sens, fundaţia Cercurilor Calităţii a fost creată cu secole în urmă, în cadrul puternicei etici japoneze în muncă şi a valorilor înrudite ale colectivismului şi colaborării. Spre deosebire de societatea americană, în care indivizii se află în competiţie pentru a se distinge din grup, de la muncitorul japonez se aşteaptă să colaboreze pentru mai-binele comunităţii. Deşi organizaţiile spaniole, italiene, franceze au fost descrise ca puternic centralizate şi marcate de distincţii de statut, companiile japoneze adeseori sunt mai puţin preocupate de graniţele rigide ale autorităţii (Lamenon şi Hickson, 1979). Muncitorii japonezi sunt mai respectaţi pentru pregătirea lor decât pentru statutul sau poziţia lor oficială. Realizările echipei lor sunt frecvent întâmpinate de aprobarea companiei via recunoaşterea socială: oportunităţi educaţionale şi de dezvoltare, frecvent, angajare pe viaţă; şi, pentru a ne menţine sinceritatea, recompense economice (Watanabe, 1991). Ca un centru de interes al companiei concentrată mai curând pe rezultatele pe termen lung decât pe profiturile pe termen scurt, o reglare constantă a cercului unui proces de lucru (cunoscut sub denumirea de keisen) este tolerată, ba chiar încurajată, dacă, în ultimă instanţă, înseamnă un produs mai bun.

Pe la 1982, Cercurile de Calitate au devenit atât de bine implementate în corporaţiile japoneze încât 5 din 6 muncitori japonezi erau consideraţi ca aderaţi. În prezent, sunt, în mare, estimate ca fiind active două milioane de CC-uri, prezentând o importantă influenţă şi o profundă implicare în procesul de optimizare a activităţii. Fiecare membru al cercului contribuie cu o medie de 55 de recomandări anual, care au impulsionat productivitatea şi calitatea japoneză în mod constant şi substanţial în anii '80 (Fitzgerald şi Murphy, 1982).

La sfârşitul deceniului, aceste realizări au catapultat Japonia într-un nou rol, cel de lider pe piaţa mondială. Dintr-o perspectivă, "succesul de peste

Scanned with OKEN Scanner

noapte" al Japoniei poate fi explicat prin concentrarea sa unică asupra calității. Un preț bun şi alți factori sunt în mod evident secundari. Calitatea produsului şi miracolul economic japonez, în consecință, datorează mai mult doctrinei "optimizare constantă" decât altor factori contribuabili, cum ar fi inovația tehnologică în spațiile de lucru (de exemplu, robotizarea industrială). Ca atare, experiența japoneză serveşte ca mărturie a vigorii Cercurilor de Calitate - cel puțin în modul în care au fost implementate în Japonia - în a transforma nu numai un spațiu de lucru, cât o economie întreagă.

Realizările Cercului de Calitate

Pe măsură ce zvonurile despre realizările CC-ului s-au răspândit dincolo de granițele Japoniei, instituțiile lucrative din Asia şi din Vest s-au întrebat cum ar putea adopta Cercurile de Calitate. În numeroase cazuri, maniera de implementare era irelevantă, atâta timp cât era bine dozată ca timp: executivii şi liderii doreau venituri rapide din promisiunea extraordinară avansată de CC. Cercetătorii au pus diferite întrebări. Unii s-au întrebat în ce măsură sunt transferabile CC-urile la structurile non-japoneze; alții au luat în considerare factorii şi condițiile ce depăşesc cadrul strict al eficacității cercului.

În comparațiile relative la cercurile actuale din Japonia, Statele Unite şi Singapore, dimensiunea s-a impus ca un factor critic. Grupurile ar trebui să se limiteze la 6 până la 10 membri. Într-o măsură mai mică, CC-urile de succes sunt mai pronunțat voluntariste şi puternic participative. Ele tind să se bucure de o "filosofie constructiv-umană", angajamentul managementului de vârf, susținere sindicală şi un climat permeabil la creativitate, ca şi de un proces de studiu continuu (Gosh şi Song, 1991).

În ceea ce priveşte rezultatele, chiar dacă CC-urile au fost citate ca exemple pozitive de împuternicire a angajatului, unele studii ale CC-urilor industriale ale Vestului au indicat faptul că este posibil să nu se observe o îmbunătățire a atitudinilor muncitorului. În orice caz, cercurile pot ajuta la optimizarea calității produsului, a eficienței, la obținerea unor economii de cost şi la îmbunătățirea condițiilor de muncă (Adam, 1991). Dar, conform altor studii, membrii CC s-au bucurat de niveluri de performanță superioare, fiind promovați mai des decât ceilalți angajați. Se presupune că CC-urile erau un

Scanned with OKEN Scanner

factor major atâta timp cât ofereau oportunităţi de dezvoltare şi contribuiau la creşterea pregnanţei individuale şi a preocupării pozitive vis-à-vis de membrii lor.

În alte contexte, o comparaţie între membrii CC şi non-membri a relevat faptul că membrii CC supuneau atenţiei un număr mai mare de sugestii, dar prezentau o diferenţă minoră faţă de alţi angajaţi în ceea ce priveşte rezultatele organizatorice- cum ar fi productivitatea (Steel şi alţii, 1990). Într-o vastă diversitate de organizaţii, angajaţii CC au înregistrat o labilitate redusă şi un absenteism cel puţin stabilizat. În plus, CC-urile par a conecta membrii la organizaţia pe ansamblu (Buch, 1992), o descoperire care contrazice speculaţia anterioară (Adam, 1991) conform căreia CC-urile eşuează în încercarea de a modifica atitudinile muncitorilor sau de a integra angajaţii în organizaţia-mamă.

În orice caz, majoritatea celor care au studiat CC-ul sunt de acord că, în mare măsură, eficacitatea unui cerc se bazează pe calitatea participării şi angajamentului membrilor faţă de scopurile sale. Adeseori, natura şi calitatea implicării angajatului depinde de faptul dacă observaţiile şi sugestiile lor sunt respectate şi promovate de către superiori. În mediile în care superiorii se simţeau ameninţaţi prin împărtăşirea informaţiei, a autorităţii decizionale şi a responsabilităţii postului cu membrii Cercului, CC-urile au avut în general o viaţă scurtă (Brennan, 1992). Chiar muncitorii cu performanţe superioare au respins CC-urile dacă nu au beneficiat de o pregătire adecvată în domeniul rezolvării problemelor şi a dinamicii de grup sau dacă supraveghetorii din prima linie, ca şi alţi superiori ierarhici, au eşuat în a acţiona conform soluţiilor CC. Pe măsură ce CC-urile au fost testate şi cizelate în multe structuri din cadrul a nenumărate culturi, o lege generală şi-a făcut remarcată prezenţa în mod constant: Cei care s-au bucurat de cel mai mare succes au fost cei înclinaţi să fie parte a unui efort planificat de modificare a sistemului în întreaga sa dimensiune (Heath, 1990).

Pentru aceste motive şi multe altele, CC-urile au fost treptat încorporate în eforturile de optimizare a calităţii la nivel de sistem sau organizaţie, în general, cunoscute în Statele Unite sub denumirea de Managementul Calităţii Totale. Din multe considerente legate de TQM, Cercurile de Calitate au evoluat

Scanned with OKEN Scanner

în mare măsură în grupuri de lucru orientate spre interior, care focalizează subiectele tactice spre realizarea sarcinii. Împuternicirea angajatului, anterior un subiect critic în implementarea CC-urilor, a devenit parte a unui program generalizat, creat pentru a promova elevarea şi pregătirea angajatului, şi pentru a încuraja participarea în procesul decizional.

Instituțiile guvernamentale au fost deosebit de receptive la strategiile de optimizare a productivității şi calității în măsura în care au promis şi remedii pentru ineficiența birocratică şi risipă, ca şi pentru înlăturarea reclamațiilor clientului, dar şi ajutor pentru bugetele strâmtorate. Guvernul federal al SUA suferă anual pierderi la o sumă estimată la circa 400 miliarde dolari (McKenna, 1993) datorită problemelor de calitate. TQM şi Cercurile de Calitate au fost adoptate în agențiile federale ale SUA, inclusiv în Serviciul Forestier, Aeronautica Națională şi Administrația Spațială, ca şi în Centrul de Comandă al Sistemelor Aeronautice.

La conducerea acestui asalt asupra risipei şi ineficienței se află Institutul Federal de Calitate al SUA, fondat în 1988 şi incluzând un grup ciclic de 35 de reprezentanți ai agențiilor federale. Acest institut a sprijinit efortul federal în domeniul calității prin asistență tehnică şi pregătire şi a organizat proiecte TQM-model. Societăți pe acțiuni de succes au raportat un cost redus în reparațiile de avioane pentru Aviație, un cost al forței de muncă scăzut la Centrul Spațial Johnson şi o mai mare precizie în procesarea returnărilor de impozite pe venit la Serviciul de Venituri Interne (Reynolds, 1992). 36 din 50 de state au raportat un anume tip al activității de optimizare a calității, incluzând aici Arizona, Arkansas, Pennsylvania şi Ohio. Orașe ca Portland-Oregon şi Austin-Texas (US), pânp la Ottawa-Carleton (Ontarion, Canada) s-au întors spre TQM pentru a face față presiunii fiscale, pentru a-şi îmbunătăți furnizarea de servicii şi a-şi optimiza eficiența. Aceste experimente au avut ca efect raportat nu numai anumite economii financiare, ci, de asemenea, au îmbunătățit şi serviciile cu implicație morală, ca şi comunicarea cu clientul şi satisfacerea serviciului reclamat (Kline, 1992).

Din anumite puncte de vedere, inovațiile în calitate reprezintă ultimul cuvânt-cheie sau ultima tendință în afaceri şi guvernământ: managerilor Cercului de Calitate le place să susțină că ei toți contribuie la o mişcare

Scanned with OKEN Scanner

populară. În orice caz, cercetarea sistematică sugerează că Cercurile de Calitate sunt înţelese ca o "marcă de umbrele", umbrelă ce leagă împreună o vastă diversitate de abordări diferind nu numai în proiect, dar şi în execuţie şi rezultate. Cercetătorii au căzut de acord totuşi vis-à-vis de cine munceşte şi de ce şi dacă un instrument special ca CC-urile va produce aceleaşi rezultate în toate culturile şi domeniile de activitate din lume.

Deşi Cercurile de Calitate diferă ca formă în cadrul diverselor organizaţii, ca şi de la cultură la cultură, anumite caracteristici fundamentale comune pot descrie o organizaţie de tip CC tipică şi rolurile sale. Schiţa unei structuri CC, în numeroase cazuri, mimează o piramidă organizatorică tipică. La vârf se află comitetul de organizare sau comitetul executiv, compus din reprezentanţi ai managementului superior, staff-ul resurselor umane şi individul /indivizii responsabil /responsabili de programul CC. Acest grup, în general, serveşte ca un corp creator de politici, supraveghind şi coordonând efortul CC. Membrii comitetului pot fi aleşi permanent sau pe un termen fixat. Comitetul de organizare se întruneşte în mod obişnuit cel puţin lunar.

Administratorul CC reprezintă de obicei singurul nucleu al autorităţii în ceea ce priveşte programul CC. În această atribuţie, el sau ea deţine înregistrări ale activităţilor cercului şi activează în direcţia asigurării unei bune comunicări în interiorul cercului şi între cercuri. De asemenea, administratorul serveşte şi ca placă turnantă sau legătură între cercuri şi comitetul executiv. Funcţiile suplimentare tipice includ pregătirea personalului, orientarea bugetului, relaţiile cu publicul şi coordonarea.

Următorul rol în lanţul de comandă îl are mediatorul CC, care monitorizează progresul cercului pe baze de rutine. Mediatorul furnizează direcţia pentru utilizarea adecvată a instrumentelor şi tehnicilor CC şi, ca şi administratorul, are rolul de a participa la crearea canalelor de comunicare între şi în interiorul fracţiunilor CC-ului. În mai mare măsură decât administratorul, un mediator are tendinţa să se concentreze asupra procesului CC sau asupra modului în care fiecare cerc îşi atinge scopurile şi îşi rezolvă problemele. În companiile de dimensiuni mai mari, mediatorul poate fi independent de administrator, iar această poziţie se doreşte a fi ocupată de un număr mare de persoane care facilitează un număr mare de cercuri; în sistemele de dimensiuni

Scanned with OKEN Scanner

mai mici, un individ poate "purta ambele pălării". În oricare dintre cazuri, acest individ are menirea de a ralia munca zilnică a cercurilor la opiniile creatorilor politicii de firmă prin facilitarea comunicării.

Liderii CC sunt maiştri sau muncitori pregătiţi în ceea ce priveşte procesul CC care ajută la coordonarea activităţii unui cerc. Ei procedează la întâlniri pentru dezbaterea sarcinilor şi îşi monitorizează adeseori progresul, depinzând de un arhivar care are în grijă înregistrările scrise ale dezbaterilor cercului. De asemenea, conducătorii CC se pot consulta cu mediatorul, aşteptând reacţii la sugestiile anterioare, pot programa consultaţii specializate şi pot media organizarea unor prezentări susţinute de experţi exteriori grupului.

Membrii cercului sunt instrumentaţi asupra eficacităţii acestuia. Ei trebuie să participe în mod regulat la întruniri, să contribuie cu idei de valoare la activitatea cercului. La un nivel minim, următoarele condiţii se impun ca fiind necesare eficientizării CC; astfel, membrii trebuie:

- să adere voluntar la CC-uri;
- să fie de acord cu legile şi normele fundamentale ale CC-ului fundamental;
- să accepte şi să-l sprijine pe liderul cercului;
- să-şi completeze pregătirea în ceea ce priveşte procesul CC, dinamica de grup şi rezolvarea problemelor şi
- să înveţe şi să aplice tehnicile şi instrumentele CC pentru măsurarea şi detectarea defectelor de calitate şi a punctelor delicate.

Instrumentele CC-ului includ grafice de flux, grafice de control şi diagrame cauză-efect. Graficele de flux ajută în determinarea costurilor calităţii, care sunt clasificate în prevenire, inspectare şi evaluare, şi costurile eşecului intern, ca şi costurile eşecului pe piaţă (extern). Graficele de control pot determina variaţii specifice sau aleatorii în procese, iar diagramele cauză-efect sintetizează grafic modul în care un proces de muncă îşi respectă structura (Kline, 1993).

Calitatea: O nouă direcţie pentru activitatea guvernelor?

Piatra de cotitură atât pentru Cercul de Calitate, cât şi pentru filosofia TQM este continua îmbunătăţire, construind calitatea într-un proces de servicii

Scanned with OKEN Scanner

sau într-o întreprindere furnizoare de servicii până la dimensiunea la care rezultatul este marcat "zero defecte". Ţelul este de a furniza clientului, consumatorului sau publicului, o calitate a serviciului într-o continuă ascensiune, după criteriile prin care consumatorul-cetăţean le defineşte. În mare, o agendă a optimizării calităţii reprezintă o nouă direcţie pentru organizaţiile guvernamentale. Cercurile şi alte instrumente în domeniu îşi au rădăcinile în modurile tradiţionale de conducere a afacerilor publice, în care evaluarea performanţei unei organizaţii însemna fundamentarea pe criterii de eficienţă - abandonate cu mult timp în urmă în majoritatea afacerilor şi industriilor - şi o mai largă deschidere către măsurile având ca şi criteriu rezultatele. Dacă cetăţenii vor observa mari schimbări în urma acestor inovaţii sau vor susţine utilizarea unor astfel de instrumente pe o scară largă sau chiar naţională, rămâne o întrebare încă fără răspuns. Dacă legislativele sau alţi oficiali la putere vor continua acest experiment un timp suficient pentru testarea tehnicilor de optimizare calitativă, de asemenea, rămâne de văzut.

Scanned with OKEN Scanner

CAP.6. REPERE ALE MODERNIZĂRII SISTEMELOR ADMINISTRATIVE ÎN UNELE ȚĂRI

Expresia reformă administrativă este banală, repetitivă şi recurentă; plasată sub semnul schimbării, reforma administraţiei publice este invitată să reajusteze permanent modalităţile de organizare şi acţiune şi să-şi precizeze clar obiectivele, numite uneori, frâne de deblocat, blocaje de surmontat, obstacole de trecut care se manifestă prin evoluţia ascendentă a societăţii.

Administraţia publică este criticată în special de public şi mai puţin de către guvernanţii în exerciţiu. Convingerea aproape generală este aceea că administraţia funcţionează rău, îşi îndeplineşte misiunea într-o manieră nesatisfăcătoare, dar, cu toate acestea, îşi pune amprenta excesiv asupra vieţii colectivităţii, a economiei şi societăţii. Cetăţenii o consideră costisitoare şi ineficientă, în timp ce guvernanţii o suspectează că le frânează iniţiativele. Din toate acestea rezultă că administraţia trebuie să fie remodelată după imaginea a ceea ce se aşteaptă de la ea, fapt care poate explica preocupările sale, dorinţele de reformare şi modernizare a ei.

Reforma în administraţia publică vizează o evaluare a patru aspecte importante şi anume:

- studiul misiunilor sociale ale administraţiei şi modului de îndeplinire a lor, care permit reflecţii generale asupra locului şi rolului administraţiei publice în sistemul politic şi social;
- studiul cadrului organizatoric existent al administraţiei publice;
- studiul eficacităţii sociale a activităţii specifice a administraţiei publice;
- studiul democratizării (stadiul de democratizare) al administraţiei publice.

Încercările de reformare a sistemelor administrative se materializează, adesea, prin capacitatea guvernanţilor de a importa şi implementa în cadrul naţional, intern, diferite modele aplicate străine. Capacitatea de transpunere a acestor modele este însă tot mai contestată, datorită disfuncţionalităţilor care apar, mai ales, în plan managerial. Practica a demonstrat că, preluarea unor

Scanned with OKEN Scanner

modele de administrare nu elimină riscul corupţiei şi al unei gestiuni necorespunzătoare, iar strategia de modernizare, în acest domeniu, nu poate fi concepută fără stabilirea şi aplicarea unor principii fundamentale.

6.1. Principiile modernizării administraţiei publice în Franţa şi eficienţa lor

Demersul francez al modernizării sistematice a administraţiei, iniţiat de către Michel Rocard la 29 februarie 1989, se inscrie în cadrul general al reformei sectorului public al ţărilor O.C.D.E.. La baza modernizării administraţiei franceze este recunoaşterea faptului că, singurii responsabili pentru derularea serviciilor publice sunt prestatorii acestora, capabili totodată să-şi definească obiectivele generale de acţiune.

În consecinţă, pentru reforma serviciilor publice franceze au fost concepute cinci principii:

1. implementarea stilului de management pe bază de obiective;
2. reglementarea juridică a măsurilor administrative după parcurgerea unei faze experimentale, care să permită o mai bună apreciere a efectelor acestora;
3. trecerea de la deciziile unilaterale adoptate de către stat în exclusivitate, la un parteneriat bazat pe consultarea colectivităţilor locale, pentru cunoaşterea intereselor comunitare;
4. creşterea gradului de autonomie al serviciilor publice, prin crearea unor centre de responsabilitate, în interiorul instituţiilor publice, adică a unor unităţi funcţionale însărcinate cu gestiunea resurselor materiale, umane şi financiare;
5. necesitatea asocierii funcţionarilor publici, la procesul schimbării.

Primele evaluări ale noilor măsuri aplicate în administraţia publică franceză au fost efectuate în anul 1992. Anchetele efectuate pe un eşantion de zece ministere au evidenţiat următoarele concluzii:[76]

[76] Trosa, S. – Moderniser l'Administration. Comment font les autres; Les éditions d'organisation; Paris; 1995; p.59

Scanned with OKEN Scanner

1. ministerele au estimat că procesul de modernizare a condus la ameliorarea serviciilor publice, iar centrele de responsabilitate create au contribuit la îmbunătățirea controlului de gestiune, deoarece:

- acordarea de credite bugetare în administrația publică centrală a răspuns mai bine necesităților (ministerul Agriculturii);
- serviciile publice au costuri unitare (ministerul Industriei);
- anumite credite pentru investiții în informatică și echipamente au fost acordate pe o perioadă de trei ani (ministerele Agriculturii și Justiției);
- posibilitatea reportării creditelor bugetare face ca procesul de gestiune să fie mult mai rațional (ministerele Echipamentelor și Educației Naționale).

2. procedura de creare a centrelor de responsabilitate a mărit gradul de descentralizare și a mobilizat și motivat funcționarii publici din interiorul aparatului administrativ;

3. ministerele au dobândit flexibilitate și suplețe în întreaga lor activitate.

Originalitatea reformei administrației publice franceze constă în înțelegerea necesității procesului de descentralizare și în încredințarea către manageri, atât a rezolvării problemelor de gestiune, cât și a aplicării măsurilor de domeniul politicilor publice. Întregul proces al modernizării este orientat în direcția asigurării unor șanse egale de informare în privința instituțiilor publice și serviciilor furnizate de către acestea, atât pentru oamenii politici, cât și pentru cetățenii simpli.

6.2. Reforma "Next steps" ("pașii următori") în administrația publică britanică

Guvernul britanic a întreprins, începând cu anul 1988, o reformă a administrației sale, care a urmărit crearea de agenții la nivel ministerial, asemănător modelului francez bazat pe înființarea centrelor de responsabilitate. Crearea de agenții în interiorul ministerelor, conferă serviciilor publice mai multă autonomie și un grad ridicat de responsabilitate.

Scanned with OKEN Scanner

Serviciile publice au sarcina îndeplinirii anumitor misiuni şi obiective[77] de productivitate, de eficienţă şi de calitate. Rezultatele obţinute sunt date publicităţii, cu excepţia obiectivelor de management intern şi a datelor confidenţiale de natură comercială pentru agenţiile aflate în concurenţă. Cantonarea obiectivelor pe cele trei direcţii permite să se cunoască dacă, de exemplu, o agenţie şi-a mărit productivitatea în detrimentul calităţii servicii-lor prestate sau invers. Marea Britanie are particularitatea – dintre ţările membre ale O.C.D.E. – de a prevedea toate cele trei tipuri de obiective (de productivitate, de eficienţă şi de calitate) în cadrul aceluiaşi document.

În plus, ministerul Finanţelor solicită fiecărei agenţii să analizeze dacă cele mai bune rezultate provin, din creşterea productivităţii muncii, din îmbunătăţirea condiţiilor pieţei sau din creşterea tarifelor. O parte din agenţiile publice au statut de camere de comerţ, cu condiţia ca jumătate din resursele bugetare să provină din veniturile externe. Veniturile interne, adică facturările de servicii în interiorul aceleiaşi instituţii administrative, sunt considerate fictive, evazioniste.

Ideea creării de agenţii publice, aplicată de Margaret Thatcher, în perioada exercitării mandatului său de Prim-Ministru, se înscrie într-o istorie mai lungă. Ea a apărut pentru prima dată în anul 1968, în raportul Fulton iniţiat de laburişti care prevedea necesitatea stabilirii în administraţia publică, a unor obiective clare şi măsurabile.

O asemenea schimbare era necesară din raţiuni multiple şi anume:[78]

- reducerea birocraţiei excesive şi evitarea anonimatului, deoarece în sfera administraţiei publice nimeni nu ştia care sunt responsabilităţile sale concrete;

- spargerea cercului vicios între absenţa autonomiei şi absenţa controlului (deviza era "sunt puţin autonom şi deci, puţin responsabil"), prin acordarea unei largi autonomii prestatorilor de servicii publice;

- peste 80% din activităţile administraţiei constau în prestarea de servicii publice şi, din acest motiv, era necesară crearea de agenţii obligate prin

[77] Trosa, S. – op. cit.; p.68
[78] Trosa, S. – op. cit.; p.70

Scanned with OKEN Scanner

lege să exploreze şi să cunoască doleanţele clienţilor, demers pe care administraţia, în mod sistematic, nu-l întreprinde;

- ministerele deveniseră organizaţii prea greoaie şi de aceea, ideea reformei "Next Steps" era de a diviza aceste entităţi în unităţi mai mici şi mai uşor de condus, de către manageri având responsabilităţi clare.

Reforma administraţiei publice britanice a contribuit la valorificarea funcţiilor de management, controlului rezultatelor, autonomiei de gestiune şi răspunderii individuale în prestarea de servicii. Consecinţa principală a reformei a fost individualizarea funcţiei publice, nominalizarea directorilor de agenţii, transformaţi în adevărate vedete ale procesului de modernizare.

6.3. Modernizarea administraţiei publice în Australia

Procesul de modernizare al administraţiei australiene este diferit, atât de modelul francez, cât şi de cel britanic. El a demarat în anul 1987, prin reorganizarea completă a structurii ministerelor şi reducerea numărului acestora de la 26 la 16, urmărind două obiective majore şi anume :

1. diminuarea problemelor de coordonare interministerială;
2. facilitarea unei suplețe mai mari în opţiunile financiare.

O evaluare a acestei reorganizări a fost efectuată de profesorul universitar Glen Davies[79] care era de părere că atitudinile funcţionarilor publici în acest sens sunt total opuse; astfel, miniştrii regretă timpurile în care numărul ministerelor era mai mare, deoarece erau mai bine informaţi. Funcţionarii de la nivelurile inferioare, au aprecieri pozitive, întrucât pierd mai puţin timp în conflictele interministeriale şi cu gestiunea detaliilor.

Istoria Australiei a avut un rol deosebit în procesul de reformă. Încă de la iniţierea sa, în anul 1983, modernizarea a succedat diferitelor tentative de reformă centralizată şi autoritară care nu au înregistrat rezultatul scontat. De aceea, noul guvern laburist câştigător al alegerilor şi Primul-Ministru au dat dovadă de o puternică voinţă politică, prin numirea unui ministru însărcinat în acelaşi timp cu Finanţele şi Funcţia Publică. Voinţa politică a primului-

[79] Trosa, S. – op. cit.; p.93

Scanned with OKEN Scanner

ministru este o trăsătură care apropie sistemul australian de cel britanic, beneficiar al capacităţii deosebite a "doamnei de fier"- M.Thatcher.

Numai în acest fel, a fost posibilă demararea reformelor vizând reorganizarea ministerelor şi schimbarea profilului înalţilor funcţionari publici de conducere. În acest sens, au fost întreprinse eforturi importante pentru a modifica nivelul de cultură al funcţionarilor, prin intermediul unor seminarii organizate, spre deosebire de Marea Britanie unde s-au depus eforturi de convingere a funcţionarilor.

Comparaţia între cele două ţări este interesantă deoarece, atât în Anglia, cât şi în Australia, opinia publică este virulentă faţă de funcţionari şi de miniştrii prea puţin interesaţi de problemele cetăţenilor. Mai mult, la fel ca în Franţa şi în Australia, funcţionarii publici sunt consideraţi vinovaţi pentru existenţa crizei economice şi beneficiari ai unui statut privilegiat faţă de restul populaţiei.

Spre deosebire de Marea Britanie, unde serviciile publice au fost privatizate, guvernul australian nu a pus accentul pe privatizarea administraţiei, ca etapă a procesului de reformă. Ataşată principiilor tradiţionale, guvernarea australiană a introdus concurenţa şi posibilitatea opţiunii, fără a realiza o privatizare sistematică.

Reforma s-a axat pe evaluarea sistematică a eficacităţii programelor şi funcţionarilor în vederea conservării eticii serviciilor publice, deşi este prea devreme pentru a evalua efectele acestor măsuri. Australia este convinsă de necesitatea serviciului public integru, nesupus presiunilor, capabil să asigure echitatea regulilor jocului social şi furnizor al "calităţii totale".

De-a lungul perioadei de aplicare, reforma a fost criticată pentru că, deşi a pus accent pe eficienţă, ea a "importat" modele specifice sectorului privat. Cu toate acestea, reforma australiană a fost cel mai bine primită de către public şi a avut impactul social cel mai mare, devenind totodată subiect de analiză pentru specialişti, în vederea reducerii greşelilor şi asigurării succesului său, după cum reiese şi din fig.nr.14

Scanned with OKEN Scanner

Fig. nr. 14. Repere ale reformei administrației în Australia

ERORI DE EVITAT	FACTORI DE SUCCES
Blocarea dezbaterilor asupra pozițiilor generale ireconciliabile	Munca într-o manieră pragmatică asupra problemelor și soluțiilor
Considerarea modernizării ca fiind ușoară și inevitabilă	Sublinierea și explicarea aspectelor pozitive fără exces de propagandă
Centralizare pentru a fi siguri de rezultate	Acordarea de mai multă putere agenților și lăsarea unui spațiu de creativitate și inovare
Accentul pus numai pe aspectele tehnice ale modernizării	Administrarea aspectelor tehnice și motivarea agenților; recurgerea la strategii de alianță
A afișa înainte de a face	Exprimarea publică a succeselor obținute
"Prea repede" sau "prea încet"	Administrarea diferențelor de ritm fără a pierde din vedere obiectivele
Cantonarea numai pe intenții și pe obiective	Întocmirea unor planuri de acțiune concrete și aplicarea de măsuri în cel mai scurt timp
Privilegiul schimbărilor în "sens unic"	Găsirea unui bun echilibru între acțiunile de "jos" cu cele de "sus"
Lipsa viziunii asupra viitorului	Prezența simultană a celor două întrebări: "Cum să fac?" și "De ce fac?"

Sursa: Revue francaise d'Administration Publique; Institut International d'Administration Publique; vol.87; iulie-septembrie 1998; p.466

Scanned with OKEN Scanner

BIBLIOGRAFIE

1. ALEXANDRU, I - Administraţie publică - Teorii. Realităţi. Perspective; editura Lumina Lex; Bucureşti, 1999
2. AMIEL, M - Management de l'Administration 2éme édition; Paris; 1997
3. BERKLEY,G - The Craft of Public Administration; Fourth Edition; Massachusetts; 1984
4. BERTONI, P - Les politiques fiscales sous la cinquième Rebublique; Editions L'Harmattani; Paris; 1995
5. BUCHANAN, J. TULLOCK, G. - Calculul consensului. Fundamente logice ale democraţiei constituţionale; ed. EXPERT; Bucureşti; 1995
6. BUCHANAN, J. FLOWERS, M. - The Public Finances; Richard D. Irvin
7. CHALDIVAN,P HOUTEER, C - Droit administratif. Manuel practique; Paris; 1995
8. CHAMBON, F GASPON, O - La déontologie administrative; Librairie générale de droit en jurisprudence (L.G.D.J.); Paris; 1996
9. CHAPUS, R - Droit administratif générale; Tome 2; 6 éme édition; Paris; 1992
10. CHEVALIER, J LOSCHAK, D - Introduction à la science administrative; Mémentos Dalloz; Paris; 1974
11. CHEVALIER, J - La comunication administration-administres; Presses Universitaires de France; Paris; 1989
12. CHEVALIER, J - Science administrative; Presses Universitaires de France; Paris; 1986
13. COX, R BUCK, S MORGAN, B - Public Administration in Theory and Practice; 1994

Scanned with OKEN Scanner

14. CRESPY, A MOREAU, J-R - La péréquation financière entre les collectivités locales et l'aménagement du territoire; Direction de la formation; Paris; 1996
15. CROZET, J - Analyse économique de l'État; Editeur Armand Colin; Paris; 1991
16. CURRIE, D - Constituţia SUA - comentarii; editura Nord-Est Iaşi, 1992
17. DEBBASCH, CH - Institutions et droit administratif. L'action et le contrôle de l'administration; Presses Universitaires de France; Paris; 1983
18. DEBBASCH, CH - Science administrative. Administration Publique; Précis Dalloz; Paris; 1976
19. DRAGO, R - Science administrative; Paris; 1980
20. DUVERGER, M - Finances Publiques, P.U.F., Paris, 1975
21. FISCHER, L - Constitutional Conflicts between Congress and the President, Princeton University Press, New-Jersey, 1985
22. GAUDEMET, P-M - Boudget et Trésor. Économie et politique financière; Editions Cujas; Paris; 1973
23. GALBRAITH, J-K - Societatea perfectă. La ordinea zilei: binele comun; EUROSONG & BOOK; 1997
24. GALBRAITH, J-K - Ştiinţa economică şi interesul public; Editura politică; Bucureşti; 1982
25. GICQUEL, J - Droit constitutionel et institutions politiques; 2 éme édition Montchrestien; Paris; 1991
26. GHEORGHE, GH - Separaţia puterilor în stat, editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1994
27. GREFFE, X - Économie des politiques publiques; Librairie Dalloz; Paris; 1994
28. GRJEBINE, A - La politique économie ou la maîtrise des contraintes; Editions du Seuil; Paris; 1991
29. GUY PETERS, B - The Politics of Bureacracy; 1989

Scanned with OKEN Scanner

30. HASSING, R
HASSING, A
- Problemele republicanismului democratic, Cluj, 1994

31. IANCU, A
- Tratat de economie. Ştiinţa economică şi interferenţele ei; volumul I; Editura Economică; Bucureşti; 1993

32. IORGOVAN, A.
- Drept administrativ; Editura "Actami"; Bucureşti; 1994

33. JANDA, K
BERRY, Y.M
GOLDMAN, Y
- The challenge of Democracy in America, Boston, Houghton Mifflin Company, 1990

34. KING, A
The New American Political System, American Enterprise Institute Press, 1990

35. LANE, F
- Current Issues in Public Administration; St. Martin's Press; New-York; 1982

36. LESSMAN, S
- Budgetary Politics and Election. An investigation of public expenditures in West Germany; European University Institute; 1987

37. LINOTTE, D
MESTRE, A
ROMI, R
- Services publique et droit publique économique; Tome II; Librairie de la Cour de Cassation; Paris; 1992

38. LOMBARD, M
- Droit administratif; Paris; Dalloz; 1997

39. LOWI, T.J
GINSBERG, B
- American Government: Freedom and Power-Madison James, "The federalist papers" n° 10, New-York, London, 1992

40. LYNCH, TH
- Public Budgeting in America, 3rd edition, Prentice Hall, New Jersey, 1990

41. LYNN, N
WILDAVSKY, A
- Public Administration – The State of the Discipline; Chatam House Publishers, Inc; New-Jersey; 1990

42. MIHUŢ, L
- Despre pluralism în America, editura Enciclopedică, Bucureşti, 1997

43. NEGULESCU, P
- Tratat de drept administrativ; vol I; Bucureşti; 1935

Scanned with OKEN Scanner

44. NOORDERHAVEN, H - Private competence and public responsability; Groningen: Rijksuniversitcit; 1990
45. OLARU, D - Integrarea vest-europeană. Realităţi şi controverse; Editura Politică; Bucureşti; 1988
46. OROVEANU, M - Ştiinţa administraţiei; Editura Cerma; Timişoara; 1996
47. ORSONI, G - L'administration de l'économie; L.G.D.J.; Paris; 1995
48. PACTET, P Institutions politiques. Droit constitutionnel; 13e édition; Masson Paris-Millan-Barcelona; 1994
49. PARINI, Ph - Institutions et droit administratif; Librairie Armand Colin; Paris; 1989
50. PERROUX, Fr - Pouvoir et économie; édition DUNOD; Paris; 1973
51. PICARD, J-F - Finances publiques; 2 éme édition; Paris; 1997
52. PONDAVEN, C - Economie des Administrations Publiques; Edition Cujas; Paris; 1995
53. PRELOT, M BOULOIS, J - Institutions politiques et droit constitutionnel; 11e édition; Dalloz; Paris, 1990
54. RABIN, J - Handbook of Public Administration, Second Edition; 1998
55. RIVERO, J - Droit administratif; 3 éme édition; Librairie Dalloz; Paris; 1990
56. SAVIGNAC, J-C SALON, S - Functions publiques et fonctionnaires; Paris; 1997
57. SEMPÉ, H - Precis de Finances Publiques; vol I; Éditions Montchrestien; Paris; 1970
58. SHAFRITZ, J - Defining Public Administration; Westview Press; 2000
59. STAROSCIAK, J - Elemente de ştiinţa administraţiei; Editura Politică; Bucureşti; 1976
60. TOCQUEVILLE, A - Despre democraţie în America, vol.I, Editura Humanitas, Bucureşti, 1995

Scanned with OKEN Scanner

61. TROSA, S - Moderniser l'Administration. Les éditions d'organisation; Paris; 1995

62. TROTABAS, L - Droit public; L.G.D.J.; Paris; 1992

63. WEBER, M - La vocation d'homme politiques; Paris; 1959

64. WHITE, L-D - Introduction to the Study of Public Administration; ediţia a IV a; New-York; 1995

65. WOLFGANG, G - Ghid al politicii comunale, editura InterGraf Reşiţa, 1999

66. * * * - Gh. Filip, M. Onofrei – Descentralizarea. Obiective şi implicaţii, în revista "Economie şi administraţie locală", nr.1/1999

67. * * * - "Bureaucrats and Politicians in Policy Making: Yhe Case of Japan" – M.4Muramatsu; Science Review; vol. 78/1984

68. *** - Legea Fundamentală pentru Republica Federală Germania, editura ALL, Bucureşti, 1998

69. * * * - Observatoire info. Note de conjucture de l'observatoire de la FPT sur le personnel des collectivités trritoriales n° 5,6,7/1996

70. * * * - Revue Politiques et Management publique volume 7; n° 3/1989

71. * * * - Revista română de drept nr. 4/1967, editată de P. Negulescu şi M. Oroveanu

72. * * * - Revista "Economie şi Administraţie locală", 1998

73. *** - Revue francaise d'Administration Publique; Institut International d'Administration Publique, colecţia 1998

74. * * * - Traité sur l'Union Européene; Office des publications officiels des Communantés Européennes; Bruxelles – Luxembourg; 1992

Scanned with OKEN Scanner

Bun de tipar: decembrie 2000
Tiparul executat la SEDCOM LIBRIS, Iaşi
Str. Moara de Foc nr. 4, tel/fax: 032 233080, tel: 032 259680

Scanned with OKEN Scanner

ISBN: 973-8028-35-3

Scanned with OKEN Scanner